

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Organisation du Marché du Travail en France et à l'Etranger

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 1^{er} Mars 1932, à 14 heures

PAR

Pierre AMBELOUIS

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. WILLIAM OUALID

*Suffragants : MM. AFTALION,
NIBOYET.*

PARIS

ASSOCIATION DE MAÎTRES-IMPRIMEURS

15, RUE DUBAN, 15

1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Organisation du Marché du Travail en France et à l'Etranger

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 1^{er} Mars 1932, à 14 heures

PAR

Pierre AMBELOUIS

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. WILLIAM OUALID

*Suffragants : MM. AFTALION,
NIBOYET.*

PARIS

ASSOCIATION DE MAÎTRES-IMPRIMEURS

15, RUE DUBAN, 15

1932

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

INTRODUCTION

Notre époque, qui ne sera peut-être pas aux yeux de l'Histoire celle des Arts et des Lettres, mériterait d'être appelée un jour le siècle de l'organisation. Cette fièvre qui se manifeste dans tous les domaines — on organise la paix, on organise la production, on organise le progrès social — restera la marque caractéristique de ce temps. La raison en est simple : c'est qu'un monde nouveau est né, il y a environ cent ans, ou, si l'on veut, c'est qu'à cette époque le monde est entré dans un nouveau stade de la civilisation. La naissance et le développement de la grande industrie en sont la cause. De telle sorte que pour répondre aux besoins inattendus résultant de cette transformation rapide et profonde, les mœurs ont dû évoluer, les habitudes s'adapter, les vieilles traditions qui avaient suffi à nos aïeux pendant des siècles se sont trouvées très vite insuffisantes et périmées. Il a fallu adopter des méthodes nouvelles et des usages nouveaux. Notre vocabulaire, d'ailleurs, reflète fidèlement cette évolution : des mots barbares, parce que récents, l'ont envahi ; l'on ne parle plus que de taylorisation, de standardisation, de rationalisation, d'intégration etc..., termes qui impliquent tous une idée d'organisation.

Ce nouvel état de choses est particulièrement sensible dans le domaine social. Les classes de la société se sont modifiées. Le nombre des travailleurs s'est accru dans des proportions considérables, et cela, pour plusieurs raisons : Rares sont aujourd'hui les oisifs qui pullulaient jadis dans ce que l'on appelait la bonne société. En outre, les femmes qui ne délaissaient auparavant leur foyer, en vue de travailler, que dans le cas d'une absolue nécessité, ne se font pas faute, actuel-

lement, d'occuper des emplois considérés jusqu'alors comme essentiellement masculins.

De plus, la classe des travailleurs n'a pas seulement évolué en nombre; la plus grande partie constitue ce que l'on appelle le prolétariat, c'est-à-dire la masse des salariés qui n'ont que leur emploi pour vivre et à qui il faut faciliter l'exercice de ce « droit au travail » que les révolutionnaires de 1848 mettaient au premier plan des droits naturels de l'homme.

Ce qui prouve bien la soudaineté avec laquelle se sont posés ces problèmes que la législation sociale s'efforce aujourd'hui de résoudre, c'est que le besoin de cette législation ne se faisait pas sentir lors de la rédaction des Codes au début du xix^e siècle. Cent ans après, il est devenu indispensable de codifier toutes les dispositions que le législateur a dû prendre au cours de cette période, pour faire face à ce bouleversement social considérable.

L'une des questions, dont l'histoire reflète le mieux cette évolution, est celle de l'organisation du marché du travail. La lutte entre les partisans de la doctrine du « laisser-faire », dont l'application trop absolue risque de conduire à l'anarchie, ennemie du progrès, et ceux de l'interventionnisme, qui réagissent contre cette tendance au point de dépasser parfois leur but et d'attenter, sans motif sérieux, à la liberté individuelle, la résume toute, comme on pourrait dire qu'elle résume l'histoire de l'évolution économique et sociale de tout un siècle.

L'on peut définir le marché du travail en disant qu'il faut entendre par là l'ensemble des offres et des demandes de travail qui sont faites à un moment déterminé et dans un cadre territorial donné. Pour que l'état du marché du travail soit satisfaisant, il faut donc que ces offres et ces demandes se compensent facilement; mais, en raison de leur nombre qui croît en fonction du développement de la production, cet équi-

libre est de plus en plus difficile à réaliser. C'est à cela que doit s'efforcer de parvenir une bonne organisation du marché au travail, car les problèmes que posent la disette de main-d'œuvre et le chômage sont d'une extrême gravité aussi bien pour les individus que pour les Etats.

Une remarque préalable s'impose : c'est que le fait de procurer un emploi au travailleur, qui n'a que son salaire pour vivre, ne doit donner lieu à aucune spéculation immorale sur ce besoin vital pour lui, de louer ses services. Le droit au travail est sacré et l'exercice de ce droit ne doit pas être restreint par des considérations de ce genre. Trop longtemps, les travailleurs ont été victimes de ce honteux chantage. Trop longtemps, les bureaux de placement payants, qui jouissaient d'un monopole de fait, leur ont extorqué des rémunérations disproportionnées avec leurs ressources et avec le service qu'ils leur rendaient. Ceci n'implique pas que dans un marché du travail bien organisé, les offices de placement payants doivent disparaître ; mais il est absolument indispensable que le placement soit gratuit au moins pour le salarié et que ce dernier soit protégé contre les fraudes toujours possibles, par lesquelles on pourrait lui faire payer indûment le travail qu'on lui procure.

Nous avons dit qu'une bonne organisation du marché de la main-d'œuvre a pour buts essentiels de remédier, d'une part, au chômage, d'autre part, à la disette de main-d'œuvre. Comment parvenir à ce double résultat ?

Le chômage, ou tout au moins le chômage en grand tel que le connaissent les grandes nations productrices, est une maladie sociale moderne. Il résulte directement des crises qui, périodiquement, amènent un ralentissement dans la production ; aussi, pour le faire disparaître complètement, faudrait-il découvrir la formule magique qui permettrait de conjurer définitive-

ment les crises. Ses conséquences sont extrêmement graves, aussi bien pour le travailleur qu'il prive de son gagne-pain et qu'il réduit à solliciter d'une assistance sociale précaire ce qui est nécessaire à sa subsistance et à celle de sa famille, que pour l'Etat, dont il accroît les charges sociales et qui voit grossir le nombre des citoyens oisifs, misérables et par là même enclins à écouter les conseils de ceux qui préconisent le trouble et la révolution pour assurer le bonheur universel.

Au point de vue économique, il diminue le pouvoir d'achat général de la collectivité, aggravant ainsi la mauvaise situation de la production qui l'a engendré. Aussi, les grands adversaires du capitalisme et notamment Karl Marx, voient-ils en lui l'un des agents destructeurs de l'ordre économique et social actuel auquel doit succéder, selon eux, le règne de l'équité et de la stabilité.

Comment remédier à ce fléau ? Si la crise économique qui en est la cause est générale, l'on ne peut guère employer que des palliatifs; l'on entreprendra, par exemple, d'importants travaux publics qui accroîtront artificiellement l'offre de travail. Mais souvent, la crise n'est que partielle et n'atteint pas toutes les branches de la production. Dans ce cas, la solution est plus simple : elle consiste à répartir les chômeurs, dans la mesure du possible, entre les professions privilégiées convenant à leurs aptitudes. Mais ce n'est pas tout. Il faut encore agir préventivement et l'on peut dire que l'organisation du marché du travail n'est vraiment efficace que si elle est complétée par celle de l'orientation professionnelle.

L'orientation professionnelle, disons-le brièvement, a pour objet essentiel de diriger les jeunes gens en âge de travailler, vers les professions qui conviennent le mieux à leurs aptitudes naturelles, et parmi celles-ci, vers celles qui sont les moins encombrées. L'orientation professionnelle contribue donc, dans une certaine

mesure, à réaliser dans l'avenir, l'équilibre du marché du travail en répartissant les demandes éventuelles conformément aux besoins de la production ; et si l'on ne peut espérer qu'elle amènera la disparition complète du chômage, il est certain qu'elle aura tout au moins pour effet de l'atténuer sensiblement.

Mais si une bonne organisation au marché du travail doit s'efforcer de réduire les excédents de main-d'œuvre, elle doit aussi pourvoir à la disette des travailleurs qui se fait parfois sentir dans certaines branches de la production. Lorsque cela est possible, la solution la plus simple consiste à compenser cette insuffisance de demandes avec les offres qui restent sans contrepartie dans d'autres professions. Sinon, il faut faire appel à la main-d'œuvre étrangère. Mais dans quelle proportion ? Comment déterminer le contingent d'ouvriers étrangers dont la production nationale a besoin ?

Toutes ces questions comportent la même réponse. Pour agir efficacement à ces différents points de vue, il est indispensable que les pouvoirs publics soient exactement renseignés sur l'état et les besoins immédiats ou éventuels du marché du travail. C'est à cette nécessité que doit répondre l'organisation du marché de la main-d'œuvre. Cela suppose l'existence d'un certain nombre de services chargés de centraliser les documents et les renseignements statistiques intéressant le marché du travail, et de les transmettre aux autorités compétentes. Telle est la conception à laquelle sont parvenues la plupart des grandes nations productrices, dans ce domaine. C'est l'étude de cette organisation en France et dans quelques pays étrangers que nous essayons d'entreprendre.

CHAPITRE PREMIER

LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN FRANCE JUSQU'A LA REVOLUTION DE 1848

C'est seulement au milieu du ^{xix}^e siècle que commence à se poser pour les pouvoirs publics la question de l'organisation du marché du travail. Auparavant, c'était l'anarchie. Mais cette période qui va depuis le Moyen-Age jusqu'à la révolution de 1848 présente un certain intérêt, parce qu'elle est marquée par les efforts faits dans ce domaine, par l'initiative privée pour suppléer au « laisser-aller » officiel.

Il est vrai qu'au Moyen-Age, la question de l'organisation du placement ne se posait guère. L'industrie, peu développée, était représentée par des ateliers de famille dont le personnel, peu nombreux, se recrutait presque exclusivement dans la parenté du maître.

L'offre du travail était donc limitée, d'autant plus que les rares ouvriers, au sens actuel du mot, ne travaillaient ni à l'heure, ni à la journée ; ils étaient loués au mois ou même à l'année. Cette stabilité des conditions était même imposée par les coutumes et par les règlements de certaines corporations.

D'autre part, la demande était fort restreinte, les statuts des corporations n'autorisant les maîtres à employer qu'un petit nombre d'ouvriers, et cela afin d'empêcher la hausse des salaires.

Aussi, les procédés de placement les plus simples et les plus directs suffisaient-ils amplement pour répondre aux besoins du marché de la main-d'œuvre. L'ouvrier, en quête de travail, se rendait chez les maîtres pour en solliciter. Ou bien, il allait à des dates déterminées

sur certaines places publiques où les maîtres qui cherchaient du personnel, venaient discuter avec lui les conditions du travail. Ou bien encore, certains couvents ou communautés religieuses, qui exerçaient le placement dans un but philanthropique, se chargeaient de lui trouver un emploi. Le placement payant était représenté par quelques rares offices, assez sévèrement réglementés, et qui étaient spécialisés dans le placement des nourrices et de ceux que nous appelons aujourd'hui les « gens de maison ».

Mais à partir du xvi^e siècle, l'évolution des corporations amena un changement profond dans cet état de choses. Les rapports de maîtres à compagnons qui, jusque là, avaient été cordiaux, voire même familiaux, devinrent plus difficiles. L'accès de la maîtrise fut rendu pratiquement impossible aux ouvriers. C'est de cette époque que date cette hostilité qui n'a fait que s'accroître depuis lors entre les patrons et les salariés. Pour se défendre, ceux-ci s'organisèrent en associations que l'on appela les compagnonnages. Leur but était d'obtenir de meilleures conditions du travail, et surtout des salaires plus élevés. Pour y parvenir, ces compagnonnages employaient des moyens que leur puissance en nombre et en étendue rendaient extrêmement efficaces : ils mettaient à l'index les maîtres durs, exigeants et parcimonieux, et parfois même des villes entières. Ils raréfiaient la main-d'œuvre là où elle était trop abondante et mal rétribuée, pour la diriger vers les régions où elle était insuffisante et bien payée. L'on peut dire que, grâce aux compagnonnages le marché du travail se transforme jusqu'à devenir national, ou si l'on veut, interrégional.

Bien entendu, cette sorte de franc-maçonnerie ouvrière était très mal vue des maîtres qui redoutaient des atteintes à leurs prérogatives. Une longue lutte commença donc entre les corporations et les compagnonnages, lutte qui se poursuivit jusqu'à la fin de l'ancien

régime qui supprima les premières et affaiblit les seconds.

Les maîtres essayèrent d'annihiler l'action des compagnonnages en imposant un certain nombre de conditions aux ouvriers qui voulaient s'embaucher; ces conditions étaient principalement :

1° L'exigence d'un certificat du dernier maître indiquant que l'ouvrier a accompli correctement sa tâche et a bien servi les intérêts de l'entreprise..

2° L'obligation pour les chômeurs de se faire inscrire chez les clercs ou secrétaires des communautés d'arts et métiers. Cette seconde condition, qui devint courante à partir du xvii^e siècle, donnait véritablement le monopole du placement aux corporations soutenues par l'appui intéressé des pouvoirs publics; ceux-ci condamnaient, en effet, systématiquement tous les offices qui s'étaient fondés pour pratiquer le placement des ouvriers et employés appartenant à des professions organisées corporativement.

Pour ceux qui appartenaient à des professions fibres comme les domestiques, il existait des bureaux de placement ou « bureaux d'adresses » dont le premier fut fondé par Théophraste Renaudot, médecin du roi Louis XIII, et commissaire général des pauvres du royaume. Il obtint un brevet pour créer et exploiter un office de placement qui subsista jusqu'à la fin du xviii^e siècle et qui fut ensuite imité à maintes reprises. Théophraste Renaudot avait compris le danger qu'il y a à laisser les ouvriers sans travail. Pour lui, le chômage est une source de misère, et la misère pousse au crime et au désordre. L'intérêt général est donc directement intéressé et il est absolument indispensable de faciliter le placement des chômeurs si l'on veut voir régner la paix et la sécurité intérieure. Renaudot est certainement l'un de ceux qui ont les premiers aperçu ce côté de la question et qui ont contribué le plus au progrès de l'organisation du marché du travail en France.

La Révolution, en supprimant les corporations laissa le marché du travail dans un état d'anarchie qui eut immédiatement les conséquences les plus fâcheuses. Des individus peu scrupuleux remplacèrent les organes corporatifs de placement. On pourrait penser que le régime d'autorité qui succéda à cette période troublée s'occupa d'organiser le marché de la main-d'œuvre, d'autant plus que la grande industrie naissante rendait cette mesure plus nécessaire encore.

Il n'en fut rien. Cette anarchie devait durer un demi-siècle. Sans doute, jusqu'en 1848, trouve-t-on quelques mesures concernant le placement des ouvriers et employés. Mais c'était des dispositions locales et non générales; par exemple, l'ordonnance du 20 pluviôse an XII décide qu'il sera établi des bureaux de placement pour certaines catégories d'ouvriers, mais cette ordonnance ne valait que pour Paris. Ces bureaux de placement n'offraient d'ailleurs aucune garantie sérieuse pour les travailleurs. Ceux-ci, au fur et à mesure que croissait leur nombre, étaient considérés avec suspicion par les pouvoirs publics qui les soumettaient à une surveillance odieuse, analogue à celle que l'on imposait aux prisonniers libérés. Les bureaux de placement institués avaient pour but de permettre ce contrôle bien plus que de rendre service aux ouvriers, qu'ils exploitaient sans vergogne. A partir de la Restauration, notamment, où l'investiture des autorités ne devint plus nécessaire pour tenir un bureau de placement, les abus devinrent tels que les ouvriers réclamèrent énergiquement leur suppression. Leurs revendications, qui faillirent aboutir à plusieurs reprises, furent le point de départ d'une organisation rationnelle du marché du travail dont la réalisation demanda plus de trois quarts de siècles d'efforts.

CHAPITRE II

LA REGLEMENTATION DES OFFICES DE PLACEMENT PRIVES DEPUIS LA REVOLUTION DE 1848

I. — LES BUREAUX DE PLACEMENT PAYANTS JUSQU'A LA LOI DU 19 JUILLET 1928

La Révolution de 1848, qui déçut les espérances des travailleurs en ne leur apportant aucune des réformes qu'ils souhaitaient, modifia néanmoins profondément l'esprit de la législation ouvrière que l'on ne peut guère qualifier de sociale avant cette époque. Les idées des écrivains socialistes, peu répandues jusqu'alors, furent largement publiées et contribuèrent à changer l'état d'esprit du législateur dans un sens plus favorable aux travailleurs. La doctrine de l'interventionnisme commença à prendre le pas sur celle du libéralisme excessif qui avait été une source d'abus multiples. On considéra qu'il est juste de protéger le plus faible, dans la lutte pour la vie, et que, dans le débat entre l'offre et la demande de travail, celui qui fait la demande et qui n'a que son salaire pour vivre est désarmé en face de l'employeur. On s'aperçut que le rôle du législateur ne doit pas seulement consister à maintenir l'ordre en se conformant à cette formule étroite et un peu sèche : « Sécurité, salubrité, tranquillité » qui fut si longtemps la devise de l'Etat, mais encore, qu'il doit s'efforcer de rétablir l'équilibre entre ces deux forces contradictoires dont l'inégalité, jusqu'alors, n'avait paru choquante à personne, sauf à quelques esprits libéraux taxés, pour cette raison, de révolutionnaires.

En ce qui concerne particulièrement le placement des travailleurs au milieu du xix^e siècle, il était presque toujours effectué par l'entremise de bureaux payants, qui abusaient de leur monopole de fait pour exploiter indignement les salariés qui avaient recours à leur service. Ils n'étaient soumis à aucune réglementation ; aucune autorisation n'était requise pour leur ouverture, une simple déclaration suffisait. Aussi, cette liberté trop grande engendrait des abus multiples qui provoquèrent les plaintes des ouvriers, justifiées en grande partie comme le démontra une enquête officielle faite en 1848.

Voici quels étaient leurs principaux griefs :

Les travailleurs devaient payer au bureau de placement, quinze jours après leur entrée en place, la somme imposée de 10 francs. Mais ceux qui versaient bénévolement une somme supplémentaire étaient pourvus d'un emploi avant les autres, grâce à un passe-droit.

Pour ceux qui faisaient des extras, les bureaux exigeaient une rémunération exorbitante, allant jusqu'au tiers de leur salaire.

Bien plus, si un travailleur trouvait un emploi sans avoir eu recours au bureau de placement qui fournissait habituellement le personnel de son nouveau maître, il devait payer à ce bureau la même somme que s'il avait été placé par lui. S'il ne se soumettait pas à cette exigence incroyable, il se voyait exclu, à l'avenir, de ce bureau de placement et même de tous les bureaux de la ville.

Ces quelques exemples suffisent pour faire comprendre l'exaspération des travailleurs. Aussi, lorsqu'éclata la révolution de 1848, le gouvernement provisoire essaya-t-il de donner satisfaction aux ouvriers en organisant des offices municipaux gratuits ; de son côté, le Préfet de police supprimait les bureaux payants dans un certain nombre de professions. Mais ces mesures n'eurent pas de lendemain et les bureaux payants

purent continuer à exploiter les chômeurs sans être inquiétés le moins du monde. De même, dans les départements, quelques tentatives municipales de réglementation des bureaux de placement furent annulées, parce que les arrêtés des maires excédaient leurs droits et qu'ils contrevenaient à la loi du 17 mars 1791 aux termes de laquelle toute personne est libre d'exercer tel métier ou profession qu'il lui plaît sans réserve de celles qui auraient été interdites ou réglementées par une loi, ce qui n'était pas le cas pour les bureaux de placement.

N'importe, l'état d'esprit était changé.

Sous le second Empire, cette tendance à améliorer la situation des travailleurs ne fit que s'accroître. Notamment, en ce qui concerne le placement, l'Empereur, toujours attentif aux questions sociales, constitua dès les premiers jours de son règne, une commission chargée d'enquêter à ce sujet.

Lors de la première séance tenue par cette commission, le président, exposant les buts du gouvernement, y lut une déclaration dont voici quelques passages :

« Le Gouvernement n'a pas de système préconçu,
« mais il est déterminé à faire tout ce qui est raison-
« nable et humainement possible pour améliorer le
« sort des classes ouvrières sans encourager parmi elles
« d'injustes exigences ; il entend accorder ce que l'équi-
« té réclame, de manière à assurer la bonne intelli-
« gence entre les deux éléments de la société indus-
« trielle.

Et plus loin :

« Sans vouloir tout réglementer ni entraver la
liberté du travail, le gouvernement considère comme
« un devoir d'intervenir et de faire sentir son action
« toutes les fois qu'il se manifeste des abus dans l'or-
« dre industriel. La doctrine du laissez-faire, laissez-
« passer a eu de funestes conséquences qui doivent ser-
« vir de leçon. »

Cette déclaration est une preuve du changement survenu dans l'état d'esprit du législateur. Nous sommes loin des sévères prescriptions qui, un demi-siècle auparavant, soumettaient les ouvriers à une véritable surveillance policière.

Les travaux de cette commission furent rapidement poursuivis. Ils aboutirent au fameux décret du 25 mars 1852 qui a été longtemps la Charte en la matière. Ce décret concernait uniquement les bureaux de placement privés. Il avait pour objet de faire cesser les abus les plus criants qui leur étaient reprochés à juste titre. Il les soumettait à une réglementation nouvelle dont voici les principales dispositions :

Désormais, l'ouverture d'un bureau de placement dépendait d'une autorisation délivrée par l'autorité municipale, qui ne devait la donner qu'à des personnes d'une moralité reconnue. Cette expression est assez vague et, en fin de compte, peut s'appliquer à toute personne n'ayant encore subi aucune condamnation, ce qui est une vertu purement négative. En effet, de quels moyens d'investigations dispose l'autorité municipale chargée d'accorder la licence de tenir un bureau de placement ? Sur quel critérium fondera-t-elle son appréciation de la moralité des candidats ? Il ne faut voir, en réalité, dans cette formule, qu'un désir platonique de réaction entre les pratiques abusives antérieures.

L'autorité municipale qui délivrait les autorisations d'ouverture de bureau de placement, était également chargée d'en contrôler le fonctionnement. Elle devait fixer le tarif des droits que pouvait percevoir le tenancier, droits qui ne devaient être acquis à celui-ci que lorsque le placement était effectué. Dans le cas contraire, le chômeur ne devait aucune rémunération, et même, s'il avait versé à l'avance une partie des droits, cette somme devait lui être remboursée.

Enfin, toute cession de bureau devait être soumise à

l'autorisation de l'autorité municipale. Celle-ci pouvait même retirer au tenancier, la permission de continuer son industrie et ordonner la fermeture du bureau s'il avait contrevenu aux dispositions du décret.

Ce texte cherchait à pallier aux inconvénients qu'il y avait de laisser une liberté absolue aux bureaux payants. Toutefois, quoiqu'il fût sanctionné par des peines d'amende et d'emprisonnement, il se révéla à peu près inopérant dans la pratique. L'autorité municipale était mal qualifiée pour surveiller le respect de ses dispositions, étant absorbée par d'autres préoccupations et ne disposant pas des moyens d'investigation nécessaire.

Pourtant, le décret de 1852 demeura en vigueur plus d'un demi-siècle, malgré les très vives attaques dont il fut l'objet.

On aurait pu croire qu'après 1870, bien des réformes réclamées par les ouvriers depuis longtemps verraient enfin le jour, entre autres, la suppression des bureaux de placement payants. En fait, il leur fallut attendre bien des années pour que le législateur s'occupât de la question, pour les décevoir, d'ailleurs. Cependant, les griefs articulés par les travailleurs étaient graves et furent reconnus exacts par une enquête officielle ordonnée par l'Office du travail. Ils se plaignaient que les tarifs fussent trop élevés. De plus, il arrivait fréquemment que le placeur exerçait simultanément une autre profession, il était restaurateur, hôtelier, débitant, dont la majeure partie de la clientèle était constituée par les travailleurs en quête d'ouvrage et qu'il contraignait de demeurer ou de consommer chez lui pour le plus grand bénéfice de l'établissement. Sinon, il faisait attendre longtemps l'emploi sollicité ou bien il éconduisait purement et simplement les malheureux chômeurs qui n'avaient pas voulu se soumettre à ses exigences.

Autre grief, plus grave encore, les bureaux de placement rendaient instable la situation des ouvriers ou employés, au besoin grâce à des moyens frauduleux,

comme la communication aux patrons, de renseignements calomnieux et cela, dans un but lucratif évident.

Enfin d'autres faits répréhensibles, confirmant l'abus de confiance étaient reprochés aux bureaux de placement. Il arrivait notamment, que des tenanciers touchassent une rémunération par l'annonce de places inexistantes ou déjà pourvues d'un titulaire ; d'autres obligeaient les chômeurs à opérer entre leurs mains des versements antérieurs au placement, dont il ne restait par la suite aucune trace. Tous ces motifs, sérieux et fondés, avaient été le point de départ d'une violente campagne pour la suppression des bureaux de placement payants. Une ligue fut fondée en 1875 pour obtenir ce résultat. Plusieurs propositions de loi furent présentées sans succès devant le Parlement. La Chambre et le Sénat ne pouvaient se mettre d'accord. Enfin, devant l'agitation croissante provoquée par la Ligue pour la suppression des bureaux de Placement fut votée la loi du 14 mars 1904, encore partiellement en vigueur, et issue d'une proposition de loi émanant de M. Coutant.

Toutefois, le texte adopté par le Parlement ne rappelait que de très loin le proposition Coutant. Celle-ci était radicale, elle résolvait le problème un peu brutalement, peut-être, mais, à coup sûr, de la seule manière efficace. Elle tendait, en effet, à la suppression obligatoire et sans indemnité des bureaux de placement payants. Or, la loi de 1904 aboutit à une solution diamétralement opposée en décidant que les bureaux de placement pourraient être expropriés moyennant une indemnité préalable.

Cette loi fut la loi du Sénat. La Haute Assemblée considérait, en effet, que les bureaux de placement constituaient des fonds de commerce et, en conséquence, qu'il était légitime de leur verser une indemnité d'expropriation avant de les faire disparaître. Ce principe devait être une première pierre d'achoppement. Mais, ce qui devait définitivement paralyser les effets de la

réforme projetée, ce fut la disposition qui mettait cette indemnité à la charge des communes. Dès lors, la suppression des bureaux payants ne pouvait plus être obligatoire sous peine de déséquilibrer gravement les budgets municipaux en les grevant d'une aussi lourde dépense. On en arriva donc à cette transaction maladroite, non viable, qui autorisait les communes, sans les y forcer, à exproprier les bureaux payants de leur circonscription moyennant une juste et préalable indemnité. C'était vouer la loi à un échec certain. Si l'indemnité avait été mise à la charge de l'Etat, le Parlement n'aurait pas hésité à grever le budget de cette somme considérable, car les dépenses faites dans un but social, même lorsque leur utilité est contestable sont presque toujours jugées favorablement par l'opinion publique. Mais il n'en est pas de même pour les conseils municipaux qui délibèrent sous les yeux même de leurs électeurs, qui disposent des derniers locaux, si l'on peut ainsi s'exprimer, et donc le budget est sévèrement discuté et commenté par les électeurs tout proches.

Or, ces indemnités étaient lourdes, et comme la décision dépendait de leur bonne volonté, l'échec de la loi fut complet, même dans les grandes villes.

L'exemple de ce qui se passa à Paris en est la preuve. La capitale était le centre de la campagne pour la suppression des bureaux payants, que l'opinion publique réclamait énergiquement. Aussi, dès la promulgation de la loi, le conseil municipal ne put-il pas se dérober à un vote de principe décidant la suppression par étape des bureaux de placement payants, et invitant le Préfet de police à ne pas délivrer de nouvelles autorisations. Car, non seulement, la loi de 1904 ne supprimait pas obligatoirement les bureaux existant, mais encore, elle n'interdisait pas l'ouverture de nouvelles entreprises de placement avec cette restriction, toutefois, que tous les bureaux de placement ouverts

après la loi de 1904 n'auraient droit à aucune indemnité en cas d'expropriation. Il est juste de dire, d'ailleurs, que peu d'autorisations furent délivrées après cette date.

En second lieu, le conseil municipal demanda à l'administration de lui fournir une évaluation des indemnités à payer aux tenanciers évincés.

Or, il y avait à Paris, à cette époque-là, 275 bureaux de placement autorisés. Le Préfet de police en estimait la valeur à 2.753.000 francs, dont 1.685.000 francs, en chiffres ronds, pour ceux dont l'assemblée ne prévoyait pas la disparition, c'est-à-dire, ceux qui s'occupaient spécialement de placer les instituteurs et institutrices ou qui étaient spécialisés dans le placement des domestiques. Ces deux catégories comprenaient 204 bureaux. Il en restait donc, en théorie, 71 à exproprier. On n'en supprima que 61, c'est-à-dire, moins du quart du nombre total. Cette application incomplète de la loi coûta plus de 1.600.000 francs à la ville.

En province, l'empressement fut beaucoup moindre encore. A Dijon, le conseil municipal ne jugea pas à propos de profiter de l'autorisation légale. A Lyon, seconde ville de France, la municipalité préféra compter sur la concurrence des Offices gratuits pour amener la disparition des bureaux payants.

La ville de Bordeaux décida que l'état de ses finances ne lui permettait pas, pour le moment, une telle dépense. Il n'y eut guère qu'à Marseille que la municipalité vota et réalisa la suppression d'un nombre appréciable de bureaux.

Aussi peut-on dire que la loi aboutit à un échec à peu près complet à ce point de vue et qu'elle n'a répondu en aucune façon aux espérances de ses promoteurs. Les transactions entre la Chambre et le Sénat aboutirent à ce compromis qui, comme l'ont dit MM. Capitant et Cuche, « ne mérite pas d'être appelé une demi-mesure ».

Il serait cependant injuste de dire que la loi fut absolument sans effet, car si elle manqua son but essentiel, elle contenait un certain nombre de dispositions qui avaient pour objet de pallier aux abus exercés par les bureaux payants dont se plaignaient, à juste titre, les ouvriers.

C'est ainsi qu'elle décide que désormais, les frais de placement seront supportés par les seuls employeurs et qu'aucune somme, sous quelque prétexte que ce soit, ne pourrait être exigé de l'ouvrier ou de l'employé en quête de travail.

En outre, la loi interdit expressément aux hôteliers, logeurs, restaurateurs et débitants de boissons, d'exercer à l'avenir le métier de placeur concurremment avec leur profession.

Les infractions à ces prescriptions sont sanctionnées par des peines assez sévères d'amendes ou d'emprisonnement. Malheureusement, des fraudes nombreuses, mais souvent impunissables, diminuèrent la portée de ces dispositions utiles et justes.

L'une des plus usitées consistait à former une association, conformément à la loi de 1901, pratiquant le placement gratuit, mais exigeant de ses membres des cotisations assez élevées. Inutile de dire que ces membres n'étaient autres que les ouvriers et employés en quête de travail et que le plus clair de ces sommes était retenu par le président, qui n'était, la plupart du temps qu'un ancien placeur.

Ou bien, encore l'on forçait le chômeur à s'abonner à un journal contenant les offres de travail.

Il est vrai que toutes les fois que la fraude pouvait être établie, les tribunaux se montraient extrêmement sévères pour les délinquants, mais cette répression ne suffisait pas à empêcher les abus d'être nombreux. Aussi le législateur dut-il intervenir à nouveau pour réglementer les bureaux de placement payants. Ce fut l'objet de la loi du 19 juillet 1928 qui modifie également

le régime des offices de placement gratuits. Il convient donc d'étudier rapidement la situation de ceux-ci avant cette date.

II. — LES BUREAUX DE PLACEMENT GRATUITS PRIVÉS

a) *Les Bourses du Travail.*

Le placement gratuit ne fut longtemps pratiqué que par les compagnonnages, qui avaient péniblement survécu aux bouleversements sociaux, et par les sociétés de secours mutuels. Les résultats obtenus par ces groupements n'étaient pas considérables. Mais à partir du milieu du XIX^e siècle, certains esprits éclairés demandèrent la création de « bourses du travail » où seraient centralisées les offres et les demandes d'emplois, ainsi que tous les renseignements concernant le marché du travail. L'idée fut reprise par tous ceux qu'indignaient les abus commis par les bureaux payants encouragés par l'inertie des pouvoirs publics. Ils s'efforcèrent d'obtenir du conseil municipal de Paris la création d'une de ces bourses qui, dans leur esprit, auraient pour effet :

- 1° De supprimer les places de grève.
- 2° De faciliter le placement des travailleurs.
- 3° De supprimer les bureaux de placement payants.
- 4° De centraliser l'offre et la demande de travail, afin de mettre rapidement en rapport travailleurs et travaux.

5° D'établir des rapports directs entre les chambres syndicales ou groupes corporatifs ainsi qu'entre tous les travailleurs en général, syndiqués ou non syndiqués.

En 1886, à la suite d'un rapport présenté par M. Mesureur, le conseil municipal se décida à voter la création d'une bourse du travail. Tous les syndicats professionnels peuvent y établir un bureau de placement gratuit auquel peuvent s'adresser tous les ouvriers, employés, patrons, syndiqués ou non. Cette « bourse du

travail » visait, dans la pensée de ses promoteurs, — le terme de bourse en est la preuve — à remplir sur le marché du travail un rôle analogue à celui que jouent dans leur domaine respectif, les bourses des valeurs mobilières ou des marchandises.

En fait, les bourses du travail, tout en consacrant une partie de leur activité au placement des travailleurs, sont surtout des organes de cohésion et d'éducation des syndicats professionnels ouvriers ; leurs tendances, en général, très avancées, les font mal voir dans le monde patronal.

Les bourses qui ont été créées en province n'ont aucun caractère officiel. Parfois, elles sont subventionnées par les municipalités ou les départements qui leur fournissent souvent, le local qui leur est nécessaire. Elles étaient, en 1926, au nombre de 147.

Seule, la Bourse du travail de Paris possède un caractère officiel du fait qu'elle a été réglementée par un décret du 7 décembre 1895, modifié en 1900, qui la soumet au triple contrôle du Préfet de la Seine, du Conseil général de la Seine et du gouvernement. Elle est dirigée par une commission administrative de quinze membres.

b) *Les Sociétés de secours mutuel.*

Les sociétés de secours mutuel tiennent de la loi du 1^{er} Avril 1898, qui réglemente leur constitution, le droit de créer des offices de placement gratuits. Le nombre des placements effectués par elles, notamment dans l'alimentation, est assez important.

c) *Les Syndicats professionnels.*

Outre, les bourses du travail et les sociétés de secours mutuel, il faut encore citer les syndicats professionnels qui sont autorisés par la loi du 21 mars 1884 à créer librement et à administrer « des offices de renseignements pour les offres et les demandes de travail ».

Les syndicats patronaux profitèrent peu au début de cette autorisation. En 1899, 5, 4 % d'entre eux seulement pratiquaient le placement.

Pour les syndicats ouvriers, la proportion était un peu plus forte (24 % en 1899), ainsi que pour les syndicats mixtes (18 %).

Les partisans de la suppression des bureaux payants et notamment, les membres de la ligue qui s'était fondée dans ce but, espéraient bien que la loi de 1904 allait favoriser l'essor des offices de placement administrés par les syndicats ouvriers. Cet espoir se réalisa, mais dans une assez faible mesure. Par contre, les syndicats patronaux qui, jusque là s'étaient assez peu préoccupés de la question, se mirent avec ardeur à pratiquer le placement gratuits, au point même de surpasser leurs rivaux.

En 1926, il y avait 6.621 bureaux tenus par les syndicats patronaux, contre 6.349 fondés par les syndicats ouvriers et 156 par les syndicats mixtes.

Les offices de placement syndicaux n'ont pas réussi aussi bien qu'on l'espérait, et cela pour une raison bien simple : ceux qui appartiennent à des groupements patronaux excitent la méfiance des ouvriers et réciproquement. Quant aux syndicats mixtes, leur faible développement ne leur permet qu'une activité assez restreinte dans ce domaine.

d) *Les Associations légalement constituées.*

La loi de 1904 reconnut à tous les groupements, ayant la personnalité morale, c'est-à-dire, outre les institutions dont nous venons de parler, à toute association constituée conformément à la loi de 1901, le droit d'ouvrir un bureau de placement gratuit sans autorisation préalable. Enfin, la loi de 1904 donna aux bureaux gratuits privés une marque de faveur en les dispensant de payer le droit de timbre pour les affiches apposées par eux concernant les offres et les demandes de travail.

Il est vrai que cette mesure fut rapportée en 1920, à la suite d'abus commis par eux.

III. — LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES OFFICES DE PLACEMENT PRIVÉS

La loi de 1904 avait eu pour résultat de faire cesser en partie les abus reprochés, à juste titre, aux bureaux de placement payants. Mais, comme nous l'avons vu, certains placeurs peu scrupuleux avaient réussi à tourner ses dispositions par des moyens frauduleux. D'autre part, l'on reprochait volontiers aux offices privés de nuire à l'unité du marché du travail ; les statistiques relatives aux offres et demandes de travail, à leur compensation, les renseignements publiés par l'Office central de la main-d'œuvre émanaient des seuls offices publics, car les bureaux privés, payants ou non, n'étaient pas tenus de publier le résultat de leurs opérations.

Une réglementation nouvelle s'imposait donc. Ce fut l'œuvre de la loi du 19 juillet 1920, modifiant les articles 79, 81, 82, 83 et 102 du livre 1^{er} du Code du Travail. Nous allons étudier rapidement les innovations apportées par ce texte dans le domaine du placement privé.

En ce qui concerne l'ouverture d'un bureau payant, nul ne peut y procéder sans en avoir été autorisé par le maire ou le préfet ou le ministre de l'Agriculture ou le ministre du Travail, suivant l'étendue du cadre territorial dans lequel il doit exercer son activité. La loi de 1928 complète sur ce point les dispositions antérieures en décidant que les autorités compétentes devront consulter l'Office départemental avant d'accorder ou de refuser cette autorisation.

Pour les offices gratuits, aucune autorisation n'est exigée. Une simple déclaration suffit. Jusque-là aucune modification à l'état de choses antérieur. Mais la loi

n'accorde cette faveur qu'aux personnes morales qui ne pratiquent le placement qu'à titre accessoire, les autres devront solliciter le consentement préalable des autorités.

Cette mesure a pour but de déjouer la fraude très répandue, comme nous l'avons vu, qui consiste à profiter des dispositions bienveillantes de la loi à l'égard des syndicats professionnels, des compagnonnages, des sociétés de secours mutuels, et autres personnes morales, pour former des groupements qui, sous couleur d'associations légalement constituées, pratiquaient le placement, bénéficiant ainsi des faveurs de la loi.

La réglementation nouvelle renforce également les dispositions antérieures en ce qui concerne les incompatibilités légales qui existent entre la profession de placeur et celles d'hôtelier, logeur, restaurateur, débitant de boissons, qui étaient inscrites dans la loi de 1904. Désormais, cette incompatibilité s'étend en outre aux négociants, courtiers et représentants en denrées alimentaires, en articles d'habillement ou d'usage personnel et aux personnes s'occupant de la vente et de l'achat des reconnaissances de Mont-de-Piété, Le législateur n'a pas voulu que le placeur puisse profiter du cumul de deux professions pour faire bénéficier l'une de la clientèle de l'autre au moyen d'une sorte de chantage exercé au détriment des travailleurs sans emploi.

Pour plus de précaution, la loi décide qu'en aucun cas, un bureau de placement ne pourra être tenu dans les mêmes locaux que les établissements des personnes exerçant les métiers ci-dessus énumérés. Enfin, la loi de 1904 ne prononçait l'interdiction du cumul des professions de placeur, d'une part, et d'hôtelier, logeur, etc... d'autre part, que si elles étaient exercées directement par le même individu, il était donc facile de faire gérer le bureau de placement par une tierce personne pour éviter de tomber sous le coup de la loi. La loi de 1928, prescrit que dorénavant, aucun bureau de placement ne

pourra être géré ou exploité directement ou non par une personne exerçant une profession incompatible avec celle de placeur.

Un autre procédé très couramment employé pour tourner les dispositions de la loi de 1904 concernant la gratuité du placement à l'égard du salarié, consistait dans le fait d'obliger le chômeur à s'abonner ou à acheter un journal contenant les offres d'emplois susceptibles de lui convenir.

La loi de 1928 est venue mettre un terme à cette pratique en interdisant la vente des feuilles contenant des offres et demandes d'emplois. Echappent seuls à cette interdiction les journaux dont la moitié du texte, au plus, est consacrée aux insertions de ces offres et demandes de travail.

Enfin, la nouvelle réglementation oblige les bureaux de placement privés gratuits ou non, de fournir hebdomadairement à l'Office départemental dans le ressort duquel ils sont situés, le chiffre des offres et demandes d'emplois qui leur sont adressées, ainsi que celui des placements par eux effectués.

Quant au contrôle et à la surveillance de leur activité, ils sont exercés par l'autorité municipale qui « y assure le maintien de l'ordre et l'observation des prescriptions auxquelles ils sont tenus de se conformer ». A cet égard, il n'y a donc rien de changé. Mais le contrôle de la sincérité des statistiques fournies par les bureaux privés aux offices publics de placement, le respect de la gratuité du placement, dans les bureaux gratuits, est assuré concurremment par les officiers de la police judiciaire et par les offices départementaux.

CHAPITRE III

LE PLACEMENT PUBLIC EN FRANCE DEPUIS LA REVOLUTION DE 1848 JUSQU'EN 1914

1848 est une date importante dans l'histoire du marché français de la main-d'œuvre. Non pas que la Révolution qui rendit cette année célèbre apporta beaucoup de modifications à l'état de choses antérieur : c'était une révolution ouvrière, dirigée contre un régime bourgeois mais qui devint promptement bourgeoise elle-même par réaction. Aussi les réformes sociales restèrent-elles surtout à l'état d'intention chez le législateur et se traduisirent-elles par quelques mesures sans lendemain, telles que les fameux décrets sur la suppression du marchandage et sur la limitation des heures de travail. Mais, comme nous l'avons déjà dit, pour inefficaces qu'elles aient été ces demi-mesures n'en ont pas moins eu une importance capitale dans la législation ouvrière, car ces tentatives manquées contenaient le germe de réformes futures; elles posaient un jalon.

La crise de chômage et de misère qui sévissait alors rendait lamentable la condition des travailleurs. On essaya d'y remédier, comme toujours en pareil cas, en essayant de pallier aux effets de la crise plutôt qu'à ses causes, notamment, en instituant des ateliers nationaux qui, après avoir engendré des abus sans nombre, finirent tragiquement.

Toutefois, il serait injuste de nier que le gouvernement provisoire chercha à organiser le placement d'une façon rationnelle.

Au contraire, c'est à lui que revient l'honneur d'avoir

créé le placement public en France. Aussi, bien que cette initiative n'ait pas été couronnée de succès, elle n'en marque pas moins une étape importante dans la législation sociale.

A vrai dire, le décret du 8-10 mars 1848, n'organisait le placement public qu'à Paris; il ne prétendait pas, d'ailleurs, résoudre définitivement le problème; il laissait entrevoir que les mesures qu'il contenait n'étaient que provisoires et qu'elles seraient suivies par d'autres dispositions plus complètes et plus efficaces, qui, en définitive, ne vinrent jamais. N'importe, ce décret est intéressant et par l'initiative qu'il prend et par les mesures qu'il renferme.

Il décidait que dans chaque mairie de Paris serait ouvert un bureau public de renseignements chargé de faciliter et de régulariser les rapports entre les personnes qui cherchent un emploi, et, d'autre part, celles qui demandent des ouvriers ou des employés. Il prescrivait, à cet effet, aux maires de tenir à la disposition du public deux registres, l'un contenant les offres et l'autre les demandes de travail, accompagnées de tous les renseignements de nature à faciliter le placement.

En outre, ces bureaux de renseignements devaient dresser les tableaux statistiques de l'offre et de la demande du travail.

Disposition particulièrement intéressante que l'on retrouve dans l'organisation actuelle de nos offices publics de placement.

Le décret du 8-10 mars 1848 n'eut pas un sort plus heureux que toutes les autres tentatives du gouvernement provisoire en matière de législation industrielle. Il ne fut jamais appliqué, et les mesures plus complètes qu'il laissait entrevoir ne furent jamais édictées. Pendant cinquante-six ans, ce texte caduc fut la seule disposition officielle concernant le placement public en France. Le Second Empire, en effet, s'occupa seulement de réglementer les bureaux de placement privés afin

de réprimer leurs abus. De telle sorte qu'il faut attendre la loi du 14 mars 1904 pour trouver un autre essai d'organisation du marché du travail.

Il est vrai que dès avant cette date, quelques mairies parisiennes ouvrirent un bureau de placement gratuit, imitées en cela par plusieurs communes de province. En 1898, on comptait 61 de ces bureaux municipaux, dont 16 pour la capitale. Mais ces initiatives isolées — on peut bien parler ici d'initiative, car le décret de 1848 était oublié depuis longtemps, — étaient trop rares pour constituer une organisation suffisante, à l'exemple de celle qui existait en Allemagne à la même époque. Aussi, les adversaires des bureaux payants réclamaient-ils une loi organisant le marché du travail en confiant à l'Etat ou aux communes le monopole du placement. Leurs efforts aboutirent à la loi du 14 mars 1904 qui devait rester la Charte en la matière pendant vingt ans et qui demeure encore partiellement en vigueur.

Le but essentiel de ce texte était la suppression des bureaux payants dont les abus avaient soulevé contre eux l'opinion publique. Mais, pour les remplacer, il fallait leur substituer des offices publics de placement. C'était le second objectif de la loi. Or, l'échec de celle-ci fut à peu près complet et les deux buts qu'elle visait ne furent atteints ni l'un ni l'autre.

En ce qui concerne particulièrement l'organisation du placement public, la loi en faisait supporter la charge uniquement par les communes. Elle décidait, en effet, que celles qui comptaient moins de 10.000 habitants pouvaient se contenter de mettre à la disposition des employeurs et des salariés, un registre destiné à recevoir les offres et les demandes de travail, mais que les autres devaient fonder et entretenir à leurs frais un bureau de placement gratuit.

Mais, faute impardonnable de la part du législateur, celui-ci négligea de sanctionner ces prescriptions. De telle sorte que les pouvoirs publics se trouvèrent désar-

més devant la mauvaise volonté des conseils municipaux peu soucieux de grever leur budget par cette dépense supplémentaire. Les résultats de la réforme furent, pour cette raison, absolument décevants. D'après les statistiques dressées en 1909, l'on peut se rendre compte de l'insuccès de la loi à cet égard : sur 268 communes astreintes à fonder un bureau municipal de placement, 162 s'étaient dérobées à cette obligation. Les offices créés par les 106 autres n'effectuèrent, pour cette même année, que 88.752 placements dont 5.000 pour Paris.

Pourtant, quelques grandes villes donnèrent l'exemple. Sans parler de la capitale qui, dès avant la loi, possédait des bureaux de placement municipaux bien organisés, l'on peut citer Lyon, où la municipalité décida d'ouvrir un office municipal en plus des trois qui existaient déjà auparavant.

De même à Bordeaux, où il y avait, dès avant 1904, un office de placement municipal, il en fut créé deux autres. Mais ce sont là des cas isolés et la grande majorité des communes montrèrent moins de zèle à observer les prescriptions légales.

Une autre raison de l'échec de l'organisation nouvelle fut l'insuccès complet auquel aboutit la tentative de suppression des bureaux payants. Les deux parties de la loi étaient solidaires, et le développement du placement public gratuit était fonction de la disparition du placement payant, et comme la loi de 1904 ne parvint pas au résultat espéré à ce second point de vue, il ne faut pas s'étonner du peu de succès obtenu par l'institution nouvelle.

Peut-être en serions-nous toujours là si des circonstances tragiques n'avaient pas exigé une organisation plus conforme aux besoins du marché national du travail.

CHAPITRE IV

LA GUERRE ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

L'insuffisance de l'organisation du marché français de la main-d'œuvre apparut clairement dès le début de la guerre. Le pays, pendant ces heures graves, dût utiliser ses forces dans toute leur plénitude, c'est-à-dire que les efforts de tous, dans tous les domaines, durent se coordonner pour répondre aux besoins impérieux de la défense nationale; car que peuvent les bonnes volontés, les meilleures intentions si elles n'agissent pas conformément à un plan d'ensemble ?

Dans le domaine qui nous occupe, cette organisation rationnelle était à peu près inexistante. Il fallut donc tout d'abord improviser, employer des procédés de fortune pour répondre aux nécessités de l'heure, et ensuite s'efforcer de substituer à ces mesures hâtives et imparfaites, un système de placement public stable, durable et capable de satisfaire les besoins extraordinaires provoqués par la guerre et, éventuellement, par la démobilisation.

L'histoire de l'organisation du marché de la main-d'œuvre pendant la guerre comprend donc deux périodes bien distinctes : la première, que l'on peut appeler la période d'improvisation, fut marquée par une tendance à la centralisation à outrance; mais, ce qui prouve le caractère purement circonstanciel de cette tendance, c'est qu'à l'abri de ces premières mesures provisoires, le gouvernement étudiait et mettait au point une réforme de l'organisation du placement public basée sur le principe de la décentralisation. La mise en vigueur de cette réforme marque le point de départ de la seconde pé-

riode que l'on pourrait appeler période d'organisation.

La situation du marché du travail, au début de la guerre, était extrêmement grave. L'on se trouvait, d'une part, en face d'un excédent considérable de main-d'œuvre, dû soit à l'invasion des départements du Nord, qui refoulait une partie de leur population vers l'intérieur, soit de la fermeture d'un grand nombre d'établissements industriels. Il résulte de l'enquête effectuée par les inspecteurs du travail pendant les premiers mois des hostilités, que 52 % des établissements étaient fermés, que 24 % du personnel étaient mobilisés, et que 42 % des travailleurs étaient en état de chômage. Le chômage atteignit son maximum en octobre 1914. Les statistiques, très incomplètes pendant cette période troublée, ne permettent guère de donner des chiffres d'ensemble. Toutefois, l'on possède ceux qui sont relatifs à Paris. En Août 1914, l'on comptait dans la capitale 168.352 chômeurs, en octobre, 293.824. en décembre, ce chiffre descend à 243.939, pour décroître ensuite sans cesse. Mais ces statistiques partielles suffisent à donner une idée de la gravité du problème que les pouvoirs publics avaient à résoudre.

En regard de cet excédent de main-d'œuvre, il y avait, dans certaines branches de la production, un déficit important de personnel causé par la mobilisation des hommes en âge de porter les armes. D'où cette situation paradoxale qui nuit en évidence le manque d'unité de notre marché du travail à cette époque : d'une part, une offre considérable, d'autre part, une demande non moins grande de travail, qui ne parvenaient pas à se compenser parce qu'elles ne savaient pas où ni comment se rencontrer. C'est pour remédier à cet état de choses que le gouvernement se hâta de prendre les mesures que lui dictaient les circonstances.

Le 26 octobre 1914 fut institué, après entente entre les ministres du Travail et de l'Intérieur, un Office central de placement des chômeurs et des réfugiés, qui fut

rattaché par la suite au seul ministère du travail. Le but essentiel de cet Office était de faciliter le placement des réfugiés de guerre, soit en effectuant lui-même les opérations de placement, soit surtout en coordonnant et en encourageant les efforts d'organismes privés qui furent amenés à collaborer avec les pouvoirs publics, pour remédier à l'insuffisance des offices publics municipaux.

Parmi ces organismes privés, les uns étaient spécialisés dans le placement des travailleurs d'une branche déterminée de la production, comme le Comité des Houillères ou le Comité des Forges de France, les autres, au contraire, comme l'Union des Syndicats patronaux des industries textiles, les grands syndicats professionnels, n'avaient aucune spécialité.

L'Office central faisait dresser par les Préfets les listes nominatives des chômeurs de leur département, classés par professions. Il transmettait ensuite ces listes aux organismes privés dont il vient d'être question, qui prévenaient directement les intéressés lorsqu'il leur avait été trouvé un emploi. Le déplacement des chômeurs était facilité grâce à des accords avec les compagnies de chemins de fer qui consentaient des tarifs de faveur pour favoriser le placement interlocal des chômeurs.

L'Office central s'occupait également de recruter la main-d'œuvre étrangère et coloniale qui devait remplacer les travailleurs français mobilisés. Mais il délaissait de plus en plus les opérations de placement direct, au fur et à mesure que s'organisait le placement public en France, pour ne conserver que ses attributions de direction, de contrôle et de coordination.

De son côté, le ministre de l'Agriculture instituait un Office national de la main-d'œuvre agricole en collaboration avec les syndicats intéressés.

Les résultats de cette politique ne furent certes pas négligeables. Mais c'était une politique de fortune à la-

quelle il fallait s'efforcer de substituer une organisation plus stable.

Déjà, au début des hostilités, et sur l'initiative de quelques conseils généraux bien inspirés, furent créés dans plusieurs départements des offices publics de placement dont la charge incombait, bien entendu, aux budgets départementaux et qui donnèrent d'excellents résultats. Le gouvernement approuva ces initiatives, et, par une circulaire en date du 5 février 1915, le ministre du Travail invitait les Préfets à réunir dans leur département une commission mixte, chargée d'étudier les questions relatives au maintien du travail national et, notamment, à l'organisation du placement public. Ces commissions devaient être composées suivant le principe de la représentation paritaire, c'est-à-dire que les délégués des principaux producteurs de la région et ceux des grands syndicats professionnels ouvriers devaient y figurer en nombre égal.

Quoique ces instructions ministérielles n'eussent aucun caractère obligatoire — et c'est là un des traits caractéristiques de l'organisation au placement public pendant la guerre, qui n'eut jamais de statut légal, — elles furent suivies d'un résultat très rapide et très satisfaisant.

Dès la fin de l'année 1915, l'on comptait 57 Offices départementaux, et dans 26 départements, un service ou un simple fonctionnaire étaient chargés d'assurer provisoirement le rôle d'un Office, dont les autorités locales étudiaient la mise au point.

Le ministre pressait très vivement les préfets de multiplier les Offices en insistant sur le fait que seul, le développement du placement public pouvait résoudre avec succès le problème de l'équilibre du marché du travail dans des circonstances aussi exceptionnelles. Il attirait leur attention sur les difficultés qui ne manqueraient pas de surgir au moment de la démobilisation et sur la nécessité qu'il y avait de les prévenir au moyen

d'une organisation rationnelle. Et, comme quelques départements ne semblaient pas mettre beaucoup d'empressement à suivre ses directives sous prétexte que le chômage ne sévissait pas chez eux, il faisait observer aux préfets que l'équilibre du marché du travail supposait non seulement la satisfaction des demandes, mais encore celle des offres de travail. D'ailleurs, pour encourager les conseils généraux un peu lents à observer les prescriptions ministérielles, le Parlement décida que des subventions de l'Etat seraient accordées aux offices départementaux suivant des modalités qui furent déterminées par le décret du 12 mars 1916. L'obtention de cette aide pécuniaire était soumise à un certain nombre de conditions, dont la plus intéressante est celle qui consacre officiellement le principe du contrôle de l'office par une commission paritaire, principe qui avait fait ses preuves à l'étranger et même en France peu de temps avant les hostilités. Aussi le ministre, tout en laissant au préfet la liberté la plus large pour l'organisation intérieure de son office, insistait vivement sur les avantages de cette formule. Quant aux méthodes à employer pour arriver aux meilleurs résultats, l'initiative en était réservée au préfet agissant en collaboration avec la Commission paritaire. C'était lui qui désignait le Président et les membres de cette commission, qui nommait les fonctionnaires, qui fixait le règlement intérieur de l'Office, qui décidait de l'opportunité qu'il y avait à créer des sections spécialisées dans le placement de certaines catégories de travailleurs; cette tendance à la division du travail s'était en effet manifesté au sein des Offices de placement public, notamment à Paris, dès l'année 1916 et avait donné les résultats les plus satisfaisants.

Les méthodes utilisées par les Offices publics de placement départementaux ou municipaux, car, sur les instances très vives du ministre, beaucoup de communes s'étaient soumises aux obligations qui leur in-

combaient depuis 1904, étaient très variables. Les uns agissaient de concert avec les syndicats professionnels ouvriers et patronaux qui leur transmettaient directement les offres et demandes de travail, les autres usaient d'une large publicité réalisée au moyen d'affiches ou de tracts. Les circulaires ministérielles les invitaient d'une façon pressante à collaborer entre eux, afin de faciliter le placement interlocal, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Office central de la main-d'œuvre ou des six offices régionaux, créés en 1918 par le gouvernement, agissant en tant qu'organes compensateurs. Les résultats acquis grâce à ces méthodes couronnèrent pleinement les efforts accomplis. Le chiffre considérable des placements effectués par les offices publics pendant les années de guerre et de démobilisation en est la preuve :

En 1916, le nombre de placement effectué par les	
O. P. s'élevait à	52.000
En 1917	132.000
En 1918	299.000
En 1919	860.000

Mieux que tous les chiffres, d'ailleurs, le fait que cette organisation a été consacrée officiellement par le législateur lorsqu'il a voulu donner au placement public un statut légal, prouve qu'elle n'a pas déçu les espérances de ses promoteurs.

CHAPITRE V

L'ORGANISATION DU PLACEMENT PUBLIC EN FRANCE DEPUIS LA GUERRE

La guerre avait transformé le marché du travail. Les circonstances hâtèrent une évolution que des considérations purement politiques eussent retardée longtemps encore en temps normal. Au lendemain de la paix, il existait en France un réseau d'offices publics de placement qui avaient parfaitement répondu aux besoins exceptionnels résultant de la démobilisation, qui avait rejeté sur le marché de la main-d'œuvre des milliers d'hommes sans emploi.

Mais cette organisation du placement public ne possédait pas de statut légal. En effet, s'il y avait un office dans chaque département ou presque, cet office ne devait son existence qu'à la bonne volonté du conseil général, stimulée, il est vrai, par de pressantes instructions ministérielles et par l'appât des subventions de l'Etat; et si le nombre des bureaux de placement municipaux s'était aussi considérablement accru, c'était pour des raisons analogues beaucoup plus que par respect pour la loi de 1904 qui les rendait théoriquement obligatoires. Aussi, pour prévenir un revirement des conseils généraux et municipaux vers de moins bonnes dispositions, il était nécessaire de rendre obligatoire ce qui dépendait jusque-là de leur bon vouloir. Les excellents résultats donnés par cette organisation de fait décidèrent le Parlement à la consacrer dans son ensemble. Ce fut l'œuvre de la loi du 2 février 1925, issue d'une proposition de MM. Chéron et Strauss, qui avaient tous deux contribué pour une large part à l'organisation du

placement public pendant la guerre. Cette loi est aujourd'hui la Charte en la matière. Elle a été incorporée au Code du Travail, à l'article 85 qu'elle modifie et auquel elle a ajouté de nombreux paragraphes.

La loi organise le placement municipal et le placement départemental.

En ce qui concerne le placement municipal, elle conserve les dispositions de la loi de 1904, mais elle y ajoute la sanction qui faisait défaut à ce texte et qui fit échouer la réforme. Désormais, si un conseil municipal veut se dérober aux obligations légales qui lui incombent, à savoir l'ouverture d'un bureau public de placement quand la commune compte plus de 10.000 habitants, le préfet peut procéder d'office à la création de ce bureau, après avoir mis le conseil municipal en demeure d'exécuter les prescriptions légales.

En outre, les dépenses résultant de l'ouverture et du fonctionnement du bureau municipal, sont désormais obligatoires pour les communes assujetties.

Cette lacune de la loi de 1904 comblée, il restait à consacrer officiellement et à rendre durable, l'existence des offices départementaux. Comme nous l'avons vu, le Parlement a adopté purement et simplement les principes qui avaient assuré leur succès. Bien mieux, elle a étendu l'application de ces principes aux bureaux municipaux, de telle sorte que tous les offices publics de placement sont construits aujourd'hui sur un plan analogue.

Ils sont décentralisés, et de ce fait, ils jouissent d'une grande liberté en ce qui concerne leur organisation intérieure et leurs méthodes de travail, la loi ne s'ingérant pas dans le détail de leur fonctionnement. Leurs dépenses sont votées par les conseils généraux et municipaux et supportées par les départements et les communes; leurs fonctionnaires sont nommés par le préfet ou le maire. Mais s'ils sont décentralisés, ils ne sont pas autonomes, et ils sont soumis au contrôle d'organes centra-

lisateurs, les offices régionaux et l'Office central, qui assurent l'unité du marché du travail en créant un lien entre les différents offices publics de placement et qui veillent en même temps à ce que les prescriptions de la loi soient respectées.

Les offices de placement sont contrôlés obligatoirement par une commission composée suivant le principe de la représentation paritaire, c'est-à-dire que les patrons et les ouvriers employés y siègent en nombre égal. Le principe des commissions paritaires a fait fortune dans la législation sociale, où il a été utilisé avec succès dans plusieurs domaines. En ce qui concerne plus particulièrement la question du placement public, il était déjà fort en faveur avant la guerre et l'on y voyait une formule heureuse permettant d'éviter bien des heurts et de hâter bien des réformes utiles. D'ailleurs, il avait fait ses preuves en Allemagne. Aussi, le législateur réservait-il les subventions de l'Etat aux bureaux de placement municipaux contrôlés par des commissions paritaires. Cette formule fit de grands progrès pendant la guerre, et les instructions ministérielles recommandaient vivement aux préfets chargés d'organiser le placement public. Le Parlement de 1925 la rendit obligatoire, estimant que, par la garantie d'impartialité qu'elles apportent aux patrons comme aux travailleurs, par le lien qu'elles créent et qu'elles maintiennent entre les offices qu'elles contrôlent et les principales professions dont ils ont à s'occuper, les commissions paritaires avaient contribué pour une large part au succès de l'institution nouvelle.

En dernier lieu, le Parlement a consacré le principe de la division du travail au sein des offices publics de placement. Il l'a fait discrètement, ne voulant pas empiéter sur la liberté d'organisation qu'il laisse aux autorités directrices et qu'il a voulue large, de façon à leur permettre d'adapter leurs méthodes suivant les besoins locaux ou circonstanciels. Il s'est donc borné à imposer

la création d'une section spécialisée dans le placement des travailleurs agricoles, estimant, avec juste raison d'ailleurs, que l'agriculture étant répandue sur toute l'étendue du territoire, il est naturel et nécessaire que le recrutement de la main-d'œuvre agricole soit facilité.

Ainsi, décentralisation, contrôle par des commissions paritaires, et, dans la mesure que nous avons indiquée, division du travail, telles sont les bases du placement public en France.

Mais, à côté de ces règles obligatoires, la loi renferme un certain nombre de dispositions permissives également intéressantes. C'est ainsi que s'ils le désirent, les conseils généraux peuvent s'entendre et se réunir pour fonder des offices interdépartementaux de placement.

Ou bien encore, la loi décide que les offices départementaux ou les bureaux municipaux des villes de plus de 10.000 habitants peuvent, sur la demande des conseils généraux ou municipaux intéressés, être constitués en établissements publics par décret rendu en Conseil d'Etat.

Enfin, la loi permet qu'un bureau municipal soit chargé, par un arrêté préfectoral pris d'accord avec la municipalité intéressée, de faire fonction d'office départemental, et cela afin d'éviter les doubles emplois et les frais inutiles qui en résultent.

Pour prévenir les effets possibles de la mauvaise volonté de certains conseils généraux, la loi de 1925 sanctionne l'obligation de créer un office public de placement, qui incombe à chaque département, en décidant que les frais d'ouverture et de fonctionnement de cet office seraient compris dans les dépenses obligatoires inscrites au budget municipal.

Enfin, il va sans dire que les placements effectués par les offices publics sont absolument gratuits et ne donnent lieu à aucune rémunération, ni de la part des salariés, ni de celle des employeurs.

La loi de 1925 est un texte très bien rédigé, très complet, qui a donné à notre marché du travail un réseau d'offices publics de placement répondant parfaitement à leur objet et qui a assuré son unité grâce à des organes compensateurs et centralisateurs, l'Office central et les offices régionaux de la main-d'œuvre. Mais il est juste de dire que la tâche du législateur en 1925 était beaucoup plus aisée qu'au début de ce siècle; il bénéficiait, en effet, d'une double expérience, une malheureuse, c'est-à-dire, celle de 1904, lui indiquait les erreurs à éviter; l'autre, au contraire, consacrée par un succès de plusieurs années et qu'il n'avait qu'à homologuer. Aussi, son mérite consiste-t-il surtout à avoir pu profiter des leçons antérieures, ce qui constitue, en matière politique, un titre de gloire, assez rare.

L'étude des différents organismes de placement publics peut se diviser en deux parties :

- 1° Les offices départementaux et municipaux.
- 2° Les organes compensateurs et centralisateurs.

I. — ORGANISATION DES OFFICES PUBLICS DE PLACEMENT.

La structure générale de tous les offices de placement, qu'ils soient départementaux ou municipaux, est la même. Le rôle du préfet et du conseil général, à l'égard de l'Office départemental, est analogue à celui du maire et du conseil municipal vis-à-vis du bureau municipal. De telle sorte que l'on peut entreprendre simultanément la description de ces deux organismes en se bornant à mentionner spécialement les quelques particularités afférentes à chacun d'eux.

LA COMMISSION ADMINISTRATIVE. — A) *Sa composition.*

Comme nous l'avons vu, la loi du 2 février 1925 adjoint à chaque office public de placement une commission administrative fondée sur le principe de la représentation paritaire, consacrant, d'ailleurs, sur ce

point comme sur beaucoup d'autres, l'état de fait antérieur.

Mais, bien que conçue suivant la même formule, la composition de cette commission n'est pas tout à fait la même pour les offices départementaux et les bureaux municipaux. Il convient donc d'étudier séparément chaque cas.

1° La commission administrative adjointe à un office départemental comprend obligatoirement :

a) Un président, qui ne doit être ni un employeur, ni un ouvrier ou employé. En effet, le rôle du Président de la Commission administrative est extrêmement délicat. Il consiste essentiellement à diriger les discussions de la commission et à faciliter l'élaboration de ses décisions. C'est pourquoi il est indispensable que cette fonction soit remplie par une personnalité douée d'un certain prestige et d'une impartialité éprouvée, jouissant de la sympathie et de l'estime de tous les membres de la Commission paritaire.

b) Un représentant, au moins, du conseil général, et, le cas échéant, des conseils municipaux intéressés, c'est-à-dire participant aux dépenses de l'Office. Ce ou ces membres sont désignés par les assemblées en question.

c) Un représentant départemental des mutilés, chargé de contrôler l'application des mesures législatives prises en faveur des mutilés.

d) Le chef de l'Office régional de la main-d'œuvre, ou son délégué.

e) Le directeur des services agricoles du département, ou son délégué.

f) L'inspecteur départemental du travail.

g) Le directeur de l'Office départemental (ou du bureau municipal en faisant fonction), mais avec voix consultative seulement.

Ces diverses personnalités constitue ce que l'on pourrait appeler la section non paritaire de la commission,

par opposition aux délégués des patrons et des ouvriers qui forment la section paritaire. Il est vrai que ce terme de section n'est pas tout à fait propre, car il pourrait donner à penser que les attributions des membres qui font partie de l'une ou de l'autre n'ont pas les mêmes attributions, ce qui est inexact.

Les représentants des ouvriers ou employés et des patrons doivent être au nombre de 10 au moins. Ils doivent exercer leur profession depuis trois ans au moins, ou l'avoir pratiquée pendant ce même laps de temps, s'ils ne travaillent plus. Ils sont nommés par le préfet, généralement sur la proposition des principaux groupements syndicaux de la région.

S'il existe au sein de l'Office des sections professionnelles, elles sont représentées à la commission administrative par des membres des commissions paritaires qui les contrôlent.

Les représentants des patrons et ceux des ouvriers ou employés ne peuvent prendre part au vote qu'en nombre égal. Si par suite de quelque empêchement, cette égalité vient à être rompu, on la rétablit en désignant par voie de tirage au sort ceux qui ne prendront pas part au vote. D'ailleurs, pour stimuler le zèle des membres de la Commission administrative et rendre ces défaillances plus rares, il peut leur être alloué — ce qui ne manque jamais dans la pratique — des jetons de présence dont le montant est déterminé par arrêté préfectoral.

C'est encore un arrêté préfectoral qui fixe la durée de leur mandat qui ne peut dépasser trois ans.

Enfin, les représentants des patrons et des ouvriers ou employés doivent entrer pour les deux tiers, au moins, dans la composition de la Commission.

2° La Commission administrative du bureau municipal comporte, elle aussi, un certain nombre de personnalités qui ne sont les représentants ni des patrons, ni des ouvriers. Ce sont :

a) Le président qui, comme celui de l'Office départemental, doit être une personnalité neutre et impartiale. Le mode de désignation du président est déterminé par le maire.

b) un conseiller municipal, désigné par le conseil municipal qui vote le budget du bureau de placement.

c) Le chef de l'Office régional de la main-d'œuvre, ou son délégué.

d) Le directeur de l'Office départemental, ou son délégué.

e) Le directeur du bureau municipal, mais avec voix consultative seulement.

Quant aux représentants des patrons et des ouvriers ou employés, ils sont recrutés dans les mêmes conditions que ceux de la Commission administrative de l'Office départemental. Mais, bien entendu, ils sont nommés par le maire. Ils doivent être au moins huit et entrer pour les deux tiers au moins dans la composition de la commission.

Les conditions du vote sont les mêmes que pour la Commission administrative de l'Office départemental.

Les membres de la Commission administrative du bureau municipal touchent, eux aussi, des jetons de présence. Quant à la durée de leur mandat, elle est fixée par le maire et ne peut excéder trois ans.

B. — Rôle de la Commission administrative.

Le rôle de la Commission administrative adjointe à l'Office public de placement est extrêmement important. La loi du 2 février 1925 dit qu'« elle est chargée de contrôler les opérations de placement et de donner son avis sur toutes les questions intéressant le développement de l'office ».

Donc, la première tâche de la Commission administrative est de contrôler les opérations de placement, de vérifier leur régularité et leur sincérité, en un mot, de veiller à l'exécution des prescriptions légales. C'est

afin d'assurer l'efficacité de ce contrôle que l'on a fait entrer à la commission, à côté des délégués des patrons, ouvriers ou employés, des techniciens tels que le chef de l'Office régional de la main-d'œuvre, ou son délégué, l'inspecteur départemental du travail, etc..., qui sont plus qualifiés, étant données leurs fonctions, pour surveiller l'application de la loi.

En second lieu, la Commission administrative doit donner son avis sur toutes les questions intéressant le marché du travail, en général, et le développement de l'Office auquel elle est adjointe, en particulier. Elle présente au préfet ou au maire, suivant la nature de cet office, toutes les dispositions qu'elle juge utiles, concernant, par exemple, l'opportunité de l'ouverture d'une ou plusieurs sections professionnelles, ou encore, des modifications à apporter au règlement intérieur. Elle a ainsi la plus large part dans le perfectionnement de la technique du placement public.

Mais là ne se borne pas son activité. Elle émet des vœux, rédige des rapports sur l'activité de l'Office, prépare son budget qui doit être voté par le conseil général ou municipal; ses décisions, d'ailleurs, ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet ou du maire dont elle est, en quelque sorte, le conseil en la matière.

LA COMMISSION PERMANENTE.

Pour faire face à ses multiples attributions, il faudrait que la Commission administrative tînt des séances très fréquentes. Or, il n'en est rien. La périodicité de ces séances est fixée librement par le préfet ou le maire, sous la réserve qu'il doit en être tenue une au moins par trimestre. C'est pourquoi, dans la pratique, elle délègue souvent tout ou partie de ses attributions de contrôle à une commission permanente qui siège dans l'intervalle de ses réunions. La Commission permanente est donc, en quelque sorte, une émanation de la Commission administrative, investie d'une partie des

fonctions de celle-ci, notamment en ce qui concerne le contrôle de la gestion de l'Office et de la légalité de ses opérations. Elle est composée par quelques membres de la Commission administrative, et tout à fait sur le même plan qu'elle, c'est-à-dire suivant le principe de la représentation paritaire.

LES SECTIONS PROFESSIONNELLES.

Dès la création des premiers organes de placement publics pendant la guerre s'était manifesté une tendance à la division du travail au sein de ces offices. Cette tendance spontanée n'a fait que s'accroître par la suite; elle a été consacrée, comme nous l'avons vu, par le législateur, mais avec une discrétion louable, quand il s'est contenté d'imposer l'ouverture d'une section agricole dans chaque office départemental. Car, c'est précisément en cette matière que se sont faits sentir les bienfaits de la très grande liberté laissée aux autorités locales pour l'organisation intérieure des offices. Cette liberté a permis, en effet, aux préfets et aux maires, agissant d'après les avis des commissions administratives, d'adapter les organes de placement publics aux besoins particuliers qu'ils doivent satisfaire et qui varient avec les régions et les circonstances. Cette division en sections professionnelles est parfois poussée très loin. C'est ainsi que l'an dernier, par exemple, l'Office départemental de la Seine n'en comptait pas moins de 22.

Ces sections professionnelles ne jouissent pas, bien entendu, d'une autonomie complète. Elles sont placées sous l'autorité du directeur de l'Office. Mais leur activité est contrôlée par une commission paritaire, dont les membres, recrutés de la même manière que ceux de la Commission administrative de l'Office, doivent être au nombre de quatre au moins. Elle est présidée par une personnalité impartiale qui n'est ni un travailleur, ou ancien travailleur, ni un patron ou ancien patron.

Chaque section professionnelle est représentée au sein de la Commission administrative par deux membres au moins de sa commission paritaire.

Le rôle de la Commission paritaire, à l'égard de la section professionnelle, est analogue à celui de la Commission administrative, à l'égard de l'Office : rôle de contrôle, et rôle de perfectionnement technique. C'est surtout à ce second point de vue que l'institution est intéressante; en effet, ces sections s'occupant du placement des ouvriers et employés appartenant à une profession déterminée, la Commission paritaire est recrutée, ce qui est logique, parmi les membres ou anciens membres de cette profession, qui connaissent à fond les besoins de celle-ci, et qui, en conséquence, sont plus à même que quiconque de déterminer les meilleures méthodes pour les satisfaire. De plus, l'émulation entre les commissions des différentes sections professionnelles d'un office, s'il en existe plusieurs, stimule leur zèle et leur esprit d'initiative et donne, à cet égard, les plus heureux résultats.

Enfin, la Commission paritaire émet des vœux qui sont transmis, ainsi que ses délibérations, à la Commission administrative de l'Office, qui arrête finalement les propositions à soumettre aux autorités compétentes.

En ce qui concerne particulièrement la section agricole obligatoire, le directeur des Services agricoles du département, ou son délégué, assiste, avec voix consultative seulement, aux séances de la Commission paritaire qui la contrôle. Il y est toujours convoqué.

L'utilité de l'application du principe de la division du travail dans les offices publics de placement, est incontestable. Les employés spécialisés dans le placement d'une certaine catégorie de travailleurs, sont choisis, en général, parmi d'anciens professionnels de la corporation dont ils ont à s'occuper particulièrement. Ils connaissent donc parfaitement les besoins particuliers de chaque entreprise, les références exigées dans chaque

maison. D'autre part, ils se rendent compte facilement de la valeur technique de ceux qui viennent solliciter un emploi, soit d'après leurs états de services antérieurs, soit parce qu'ils ont déjà eu recours à leurs services ou qu'ils les connaissent personnellement. Ils sont capables d'opérer un classement parmi les candidats à une certaine catégorie d'emploi, d'après les aptitudes de chacun d'eux; ils peuvent donc fournir à l'employeur, avec beaucoup de chances de succès, l'ouvrier ou l'employé dont il a besoin, évitant ainsi à l'un comme à l'autre bien des mécomptes et des pertes de temps.

LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR ET LE PERSONNEL DE L'OFFICE PUBLIC DE PLACEMENT.

Le règlement intérieur de l'Office départemental est fixé par un arrêté préfectoral, celui du bureau municipal, par un arrêté du maire.

C'est le règlement intérieur qui détermine les conditions de recrutement des membres de la Commission administrative, la durée de leur mandat, la périodicité des séances, le mode de désignation du président, le nombre des sections professionnelles, les conditions générales du fonctionnement de l'Office (heures d'ouverture et de fermeture, par exemple), ainsi que les conditions de nomination, d'avancement, de traitement, de retraites, etc... du personnel préposé au placement.

Le personnel est généralement choisi, ce qui est logique, parmi les anciens membres des professions qui ont le plus souvent recours aux services de l'Office.

RÔLES DES OFFICES PUBLICS DE PLACEMENT.

Le rôle des offices publics de placement est multiple, tout au moins celui des Offices départementaux. Le bureau municipal, en effet, limite son activité aux seules opérations de placement proprement dites, dans le cadre relativement restreint de la commune; or, si le placement des sans-travail est aussi un des buts de l'activité de l'Office départemental, ce n'est pas le seul ni

même le principal. On peut dire que ce dernier est la cheville ouvrière de l'organisation du marché du travail en France, dont il assure l'unité grâce à ses multiples attributions :

A. — Vis-à-vis des bureaux privés de placement, il exerce un contrôle efficace à un double point de vue :

1° Il donne aux autorités compétentes son avis lorsqu'une demande leur est adressée relativement à l'ouverture ou à l'extension de l'activité d'un bureau privé.

2° Il s'assure de la sincérité et de la gratuité des opérations des bureaux de placement privés. Il est armé, pour cela, de pouvoirs d'investigations très étendus; il peut, par exemple, vérifier leur comptabilité, leurs registres d'inscription, etc...

B. — A l'égard de la main-d'œuvre étrangère, son rôle n'est pas moins important, notamment en ce qui concerne les demandes d'introduction, d'autorisation de travailler, de renouvellement de cartes d'identité de régularisation de situation, etc... Il donne des avis particulièrement autorisés à ce sujet. Il permet ainsi de régler l'immigration et de fixer le contingent de main-d'œuvre étrangère admise à travailler en France, conformément aux besoins du marché national.

C. — L'Office départemental centralise tous les renseignements statistiques et autres concernant les offres et les demandes de travail adressées à tous les offices privés ou publics, gratuits ou non, situés dans sa circonscription. Tous ces renseignements sont ensuite transmis aux organes centralisateurs, c'est-à-dire aux offices régionaux et à l'Office central de la main-d'œuvre qui les rassemblent, donnant ainsi une image fidèle du marché du travail à chaque instant.

Ainsi se trouve réalisée cette unité sous laquelle la loi de l'offre et de la demande ne peut jouer qu'imparfaitement.

D. — Mais ce n'est pas tout. L'Office départemental ne permet pas seulement d'établir l'équilibre présent

du marché du travail. Il peut être amené, et, en fait, il concourt, à l'établir dans l'avenir. Nous voulons faire allusion à son activité en tant qu'organe d'orientation professionnelle.

L'orientation professionnelle se propose deux buts essentiels :

1° Détourner, dans la mesure du possible, des professions encombrées les jeunes gens en âge de choisir une carrière, pour les diriger, au contraire, vers celles où le manque de main-d'œuvre se fait sentir.

2° Parmi ces dernières, leur faire choisir celles qui conviennent le mieux à leurs aptitudes et à leurs goûts.

En ce qui concerne le premier point, les offices publics de placement sont particulièrement qualifiés pour déterminer quelles sont les professions qui manquent de travailleurs et celles pour lesquelles il y en a trop. Très souvent, en effet, les jeunes gens ne choisissent pas un métier suivant leurs goûts propres ou l'avenir qu'il y peuvent avoir, et cela, parce qu'ils sont poussés par la routine familiale ou pour toute autre raison. C'est pour cela qu'il y a des professions encombrées, donc sujettes au chômage, alors que d'autres branches de la production sont délaissées et doivent avoir recours à la main-d'œuvre étrangère. C'est cette répartition défectueuse qu'il faut prévenir pour éviter le déséquilibre futur entre les offres et les demandes de travail qu'elle engendrerait fatalement.

Quant aux goûts et aux aptitudes intellectuelles des jeunes gens, ils sont analysés et déterminés par des méthodes diverses, par des tests ou par tous autres moyens appropriés, l'aptitude physique, par des examens médicaux. De nombreuses suggestions ont été apportées pour organiser et développer l'orientation professionnelle, et, bien qu'elle ne compte pas parmi les attributions des organes de placement publics, une certaine activité s'est déjà manifestée dans ce sens chez quelques offices départementaux, encouragés par des

subventions émanant soit de particuliers, soit des syndicats ou des chambres de commerce, soit encore des communes et des départements.

E. — Quant aux opérations de placement proprement dites, les méthodes employées sont à peu près les mêmes dans tous les offices publics. L'offre est reçue soit verbalement, soit par écrit. Elle doit être accompagnée et précisée par un certain nombre de mentions destinées à faciliter la tâche de l'employé préposé au placement, c'est-à-dire le nom et l'adresse de l'employeur, sa profession, la nature de l'emploi offert, les connaissances et les références exigées, le nombre des personnes demandées, les conditions du travail, le montant du salaire, etc... L'employé transcrit toutes ces indications sur une fiche dont la couleur n'est pas la même pour les hommes et pour les femmes. Il classe ensuite cette fiche dans un casier « Offres de travail » affecté spécialement à la profession dont il s'agit.

De son côté, la demande d'emploi est reçue verbalement par le préposé qui la transcrit sur une fiche, précisée et complétée par des indications sur le nom, le domicile du chômeur, la nature de l'emploi sollicité. Le préposé cherche le casier « Offres de travail » correspondant à la profession du solliciteur, s'il y trouve un emploi susceptible de lui convenir. Si oui, il réunit les deux fiches d'offre et de demande de travail, dans un casier « essais de placement ». En même temps, il donne deux cartes au chômeur, qui devra en remettre une à l'employeur et garder l'autre. Tous deux les remplissent en indiquant le résultat de l'essai de placement, puis les envoient à l'Office de placement gratuitement, car elles bénéficient de la franchise postale. Si le résultat est positif, l'employé de l'Office classe les fiches dans un casier « Placements effectués ». Dans le cas contraire, les fiches sont replacées l'une, dans le casier « offres » et l'autre dans le casier « demandes de travail ».

Il arrive que les employeurs et les travailleurs négligent de prévenir l'Office du résultat de l'essai de placement. Dans ce cas, le préposé leur envoie une demande de renseignements à ce sujet.

Telles sont, en général, les opérations matérielles, si l'on peut ainsi s'exprimer, par lesquelles s'effectuent les placements dans les offices publics. Les méthodes peuvent d'ailleurs varier d'un office à l'autre, puisque l'organisation intérieure dépend uniquement des autorités locales. Par exemple, à la place des fiches, utilisées dans la plupart des grandes administrations à cause de leur extrême commodité, certains offices emploient des registres, se conformant en cela aux directives, nullement obligatoires d'ailleurs, émanant de certaines circulaires ministérielles. Chaque semaine, les résultats obtenus sont classés et déposés aux archives pour faire l'objet, ultérieurement, de rapport sur l'activité de l'office.

REGIME DES SUBVENTIONS ACCORDEES AUX OFFICES PUBLICS DE PLACEMENT

Pour stimuler le zèle et l'esprit d'initiative des offices publics de placement, il peut leur être attribué d'importantes subventions de l'Etat, qui sont, en grande partie, proportionnelles aux résultats acquis par eux. Le régime de ces subventions est déterminé par le décret du 28 mars 1922. Aux termes de ce texte, tout bureau municipal ou office départemental peut être subventionné par l'Etat à condition qu'il soit contrôlé par une commission paritaire, condition qui est toujours remplie depuis la loi du 2 février 1925, et qu'il ait soumis son règlement intérieur à l'approbation du ministre du Travail lors de sa première demande de subvention.

Voici comment l'aide financière de l'Etat est déterminée et répartie : chaque année, le ministre du Travail institue une commission composée de parlementaires, de hauts fonctionnaires de l'administration des

finances ou du ministère du travail, de membres du conseil supérieur du Travail, de représentants des offices publics de placement, de personnalités particulièrement compétentes dans les questions de lutte contre le chômage et d'organisation du marché du travail, et, enfin, mais avec voix consultative seulement, les chefs des Offices central et régionaux de la main-d'œuvre.

Cette commission examine les rapports adressés par les Offices publics de placement à l'appui de leurs demandes de subventions, concernant leur activité et les résultats acquis par eux, dont la sincérité est d'ailleurs contrôlée par les Offices régionaux.

Puis elle répartit les subventions suivant les modalités fixées par le décret précité :

Chaque subvention est divisée en cinq parts :

1° Une allocation proportionnelle aux dépenses imputées sur le budget départemental ou communal, calculée en tenant compte à la fois du chiffre des placements effectués et du nombre des habitants de la ville où l'Office a son siège.

2° Une allocation proportionnelle au nombre des placements en extra effectués par l'Office. Cette allocation ne peut dépasser dix centimes par placement.

3° Une allocation proportionnelle aux frais des correspondances échangées en vue du service de placement interlocal, mais ne pouvant excéder 50 % des frais exposés dans ce but.

4° Une allocation proportionnelle aux frais de transport et de séjour des délégués des offices départementaux au cours de leurs tournées, mais ne pouvant, là non plus, dépasser 50 % des frais exposés.

5° Une allocation proportionnelle aux frais de premier établissement, qui ne peut excéder 33 % de ces frais.

Ces subventions dont le montant est déterminé par un arrêté ministériel sont semestrielles. En même temps qu'un encouragement très appréciable, elles constituent

une sanction très efficace du contrôle, par les offices régionaux, des divers organes de placement publics.

II. — LES ORGANES CENTRALISATEURS

A. — LES OFFICES RÉGIONAUX DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Les offices départementaux et municipaux sont des organes décentralisés, comme nous venons de le voir ; et, bien qu'ils soient tenus de collaborer directement entre eux, le marché du travail manquerait d'unité s'il n'existait pas au-dessus d'eux des services centralisateurs, à savoir les offices régionaux et l'Office central de la main-d'œuvre.

Bien entendu, étant donné la nature de leur rôle, ces services sont conçus suivant des principes tout à fait différents de ceux qui sont à la base de l'organisation des offices départementaux et municipaux. Loin d'être décentralisés, ils sont les représentants directs du ministre du Travail, sous la direction duquel ils sont placés. Leur personnel est composé de fonctionnaires de l'Etat, leurs dépenses incombent au budget du ministère du Travail. Ils ne sont pas administrés par une commission administrative paritaire. Ils ne s'occupent en effet que très exceptionnellement de pratiquer directement le placement des chômeurs et ne sont ainsi en contact immédiat ni avec les patrons, ni avec les ouvriers ou employés.

Il y a actuellement sept offices régionaux, qui ont pour siège Paris, Lyon, Toulouse, Nantes, Marseille, Lille et Strasbourg. Chacun d'eux à un ressort très étendu, à l'exception de celui de Strasbourg qui ne comprend que les provinces recouvrées.

Chaque office régional possède des attributions multiples vis-à-vis des offices de placement publics situés dans son ressort.

a) *Rôle d'éducation.*

Il doit donner aux préfets ou aux maires chargés

d'organiser les offices publics de placement, tous les renseignements et toutes les directives susceptibles de faciliter leur tâche.

b) Rôle de compensation.

En tant qu'organe compensateur, il doit faciliter les placements interlocaux. Il y a placement interlocal toutes les fois qu'il y a accord entre une offre et une demande de travail faites à des offices différents. Cela nécessite donc la collaboration de deux offices de placement qui peut se faire directement, s'ils se communiquent mutuellement les renseignements qui concernent leurs excédents et leurs déficits d'offres et de demandes de travail. Car il est bien entendu que le placement doit en principe se faire dans le cadre territorial le plus restreint afin d'éviter aux travailleurs des déplacements coûteux et souvent pénibles. Mais si toutes les offres et les demandes faites à un office n'arrivent pas à se compenser, il faut chercher des contre-parties dans un cadre plus large. C'est là que le placement interlocal entre en jeu. Mais la collaboration directe des offices est souvent difficile, étant donné leur nombre considérable. D'où la nécessité d'un organe compensateur, l'Office régional qui, dans l'étendue de son ressort, s'efforcera de satisfaire le plus possible d'offres et de demandes. S'il n'y parvient pas complètement, il transmettra à son tour les excédents d'offres et de demandes non satisfaites, aux autres offices régionaux, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Office central dont il sera parlé plus loin.

Les placements interlocaux et interrégionaux sont l'occasion de migrations intérieures. Pour les faciliter, des accords ont été passés avec les compagnies de chemins de fer qui consentent des tarifs réduits à tout travailleur à qui un emploi a été trouvé dans un autre lieu que sa résidence actuelle. Sa famille bénéficie des mêmes avantages. Une partie de la réduction est supportée par l'Etat, l'autre par les compagnies.

c) Rôle de contrôle.

Les offices régionaux exercent en outre, un contrôle très efficace sur les offices publics de placement situés dans leur ressort. Ils surveillent la légalité et la sincérité de leurs opérations, et pour cela, ils sont armés de pouvoirs d'investigation très étendus. C'est ainsi qu'ils peuvent consulter tous les éléments de preuve, fiches, registres etc... que les Offices doivent mettre à leur disposition pour leur permettre d'exercer utilement cette surveillance.

Ce contrôle a d'ailleurs une conséquence extrêmement importante pour les organes publics de placement. En effet, les subventions de l'Etat ne leur sont accordées qu'après vérification de leur activité par les Offices régionaux, ce qui constitue une sanction de tout premier ordre, parce qu'elle porte sur un point particulièrement sensible.

Telles sont les principales attributions des Offices régionaux de la main-d'œuvre. Pour pouvoir remplir utilement leur tâche, il est indispensable qu'ils possèdent une connaissance approfondie de l'état du marché du travail en général, et tout particulièrement dans leur région. Aussi, tous les offices publics de placement placés sous leur direction sont-ils tenus de leur fournir tous les renseignements statistiques ou autres qui peuvent leur être utiles. Ils concourent ainsi à assurer l'unité du travail qui est réalisée, en fin de compte, par l'Office central de la main-d'œuvre.

B. — L'OFFICE CENTRAL DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Au sommet de la hiérarchie des divers organes de placement publics, se trouve l'Office central de la main-d'œuvre, qui est la clé de voûte de l'organisation du marché national du travail. Cet office, qui est situé à Paris sous la direction du ministre du travail, est chargé de centraliser tous les renseignements concernant le placement, d'en dresser les statistiques, en un mot, de

réunir et de publier toute la documentation relative à cette question. Il possède en outre des attributions de contrôle et de direction sur tous les offices de placement. Il joue un rôle compensateur entre les différents Offices régionaux, qui ne sont, en quelque sorte, que ses délégués. Il constitue enfin le conseil du gouvernement toutes les fois que celui-ci se trouve dans la nécessité de prendre une décision concernant le marché de la main-d'œuvre.

CHAPITRE VI

LA MAIN-D'ŒUVRE ÉTRANGÈRE SUR LE MARCHÉ NATIONAL DU TRAVAIL

La question de l'immigration ouvrière est une de celles qui préoccupent le plus tous ceux qui s'intéressent aux questions sociales et économiques. Elle est en effet, infiniment délicate à résoudre d'une façon satisfaisante, car elle ne se pose pas de la même manière suivant les moments et la solution suffisamment souple pour s'adapter aux diverses circonstances, est d'une mise au point difficile.

Notre pays se trouve, à ce point de vue, dans une situation très grave. Le législateur est partagé entre le désir de protéger la main-d'œuvre nationale et la nécessité d'employer des travailleurs étrangers qui, en période normale, constituent un appoint indispensable pour permettre à la production française de se maintenir. En effet, le faible taux de la natalité en France, le grand nombre de nos morts de la grande guerre, l'application de diverses lois sociales, telles la loi de huit heures ou de certains usages, comme la semaine anglaise, toutes ces causes ont contribué à diminuer les facultés productrices de notre pays, et, sans le secours d'un fort contingent de travailleurs étrangers, la production française déclinerait rapidement.

Mais en temps de crise, l'on oublie volontiers cet état de choses pour ne penser qu'à la concurrence redoutable de l'ouvrier étranger pour le travailleur français. L'immigrant venu d'un pays où la main-d'œuvre est abondante et les salaires faibles, n'est pas exigeant, en général, au point de vue de la rémunération de son

travail ; d'autant plus que souvent, sa famille étant demeurée au pays d'origine, ses charges sont inférieures à celles des travailleurs nationaux. Il faut donc protéger ces derniers et l'on ne manque pas de proposer pendant les périodes où la vie économique marche au ralenti, toutes sortes de mesures propres à enrayer l'immigration et même à refouler les étrangers déjà installés en France. C'est ce que l'on appelle la doctrine du protectionnisme ouvrier.

Le problème, qui se pose d'une façon particulièrement pressante depuis la guerre, a attiré depuis longtemps déjà l'attention du législateur, qui est intervenu dès avant les hostilités, d'une façon bien timide et bien insuffisante, il est vrai.

Trois solutions principales lui furent tout d'abord proposées : La première consistait à frapper d'une taxe soit le travailleur étranger, soit son employeur. Mais cette mesure, si elle a l'avantage d'être directe et simple, présente le gros inconvénient d'attirer les représailles des nations étrangères sur les ouvriers français expatriés. Elle est en outre, comme toutes les mesures fiscales, d'une mise au point délicate.

La seconde solution était de fixer les salaires à un niveau uniforme pour chaque catégorie d'ouvriers de chaque profession, sans distinction de nationalité. De la sorte, l'employeur n'aurait plus aucun avantage à embaucher des étrangers plutôt que des Français.

Mais peut-on fixer les salaires à un niveau uniforme ? Dans ce cas, comment récompenser l'habileté, la rapidité, comment tenir compte de la supériorité technique des bons ouvriers ? L'application de cette proposition se heurterait, à coup sûr, à d'insurmontables difficultés.

Le troisième remède, le plus radical, était la limitation, sinon la prohibition complète de l'immigration. Mais comment fixer le contingent de la main-d'œuvre étrangère nécessaire à notre production, alors que nos besoins varient suivant les moments ?

Les trois solutions furent donc rejetées successivement par le Parlement, ce qui ne veut pas dire qu'aucune disposition n'ait été prise au sujet de la main-d'œuvre étrangère. Mais il faut bien reconnaître que la plupart des mesures qui furent qualifiées de « protectrices de la main-d'œuvre nationale » étaient plus policières que sociales et qu'elles avaient surtout pour but de permettre la surveillance des ouvriers étrangers.

Sans parler des dispositions du Code civil et des lois postérieures réglementant le séjour des étrangers en France, il faut remonter à la loi du 8 août 1893, pour trouver un texte concernant spécialement les immigrants venus en France pour y exercer une profession.

Cette loi imposait à tout étranger non admis à domicile et arrivant dans une commune pour y travailler, l'obligation de justifier de son identité, dans les huit jours de son arrivée, auprès du maire. Il devait, en outre, faire une déclaration de résidence individuelle et personnelle. Ces formalités donnaient lieu à une inscription sur un registre ; on lui en délivrait un extrait qu'il devait faire viser, lorsqu'il changeait de résidence, dans les deux jours de son arrivée, à la mairie de la commune où il était venu se fixer. La non observation de ces mesures était sanctionnée par des pénalités assez sévères, qui atteignaient aussi bien l'ouvrier fautif que le patron qui l'employait quoique son certificat ne fût pas en règle.

Comme on peut le voir, cette loi est avant tout une loi de surveillance. Il faut attendre les décrets Millebrand pour trouver une véritable mesure de protection de la main-d'œuvre nationale.

Ces decrets, datés du 10 août 1899, prescrivaient que lorsqu'un marché de travaux publics ou de fournitures est passé entre l'Etat, ou un département, ou une commune, ou encore, un établissement public de bienfaisance, d'une part, et d'autre part, un entrepreneur, il devait être inscrit obligatoirement au cahier des char-

ges, une clause obligeant l'adjudicataire à n'employer de travailleurs étrangers que dans une proportion déterminée par l'administration et ne pouvant dépasser 10 % de son personnel.

Pendant la guerre, un certain nombre de mesures furent prises pour renforcer la surveillance à l'égard des travailleurs étrangers. Ce fut, tout d'abord, le décret du 2 avril 1917, imposant à l'immigrant, une déclaration de résidence, non seulement, lors de son arrivée, mais encore, de son départ. En outre, tout étranger âgé de plus de 15 ans et désireux de séjourner plus de quinze jours en France, devait posséder une carte d'identité sur laquelle était mentionnés ses déplacements successifs et qui lui était retirée lorsqu'il repassait la frontière.

Un décret, daté du 21 avril de la même année, concernait le recrutement la circulation et la surveillance de la main-d'œuvre étrangère en France. Mais ce sont là des mesures de circonstances qui ont été abrogées par la suite et sur lesquelles il est inutile d'insister.

A la suite de la guerre, et pour les raisons que nous avons indiqué tout à l'heure, l'immigration reprit de plus belle. Il y avait en France vers le milieu du XIX^e siècle 300.000 étrangers. En 1911, il y en avait 1.160.000, dont 680.000 exerçaient une profession. En 1921, on en comptait 1.550.000. En 1929, plus de 3.000.000. Devant cet afflux, il fallait prendre des mesures de contrôle, pour écarter les indésirables, et de protection de notre marché du travail.

Le contrôle est assuré par les dispositions du décret de 1917, cité plus haut et modifié en 1924 et 1929. Il est exercé par différents organes qui sont : le service central de la main-d'œuvre étrangère, rattaché au ministère du travail ; quatre dépôts de travailleurs étrangers situés à Hendaye, Perpignan, Toul et Marseille ; de nombreux services situés dans les grandes villes et sur les frontières.

Quant aux mesures de protection proprement dites, elles sont contenues principalement dans les lois du 11 août 1926, du 19 juillet 1928 et dans les décrets qui les suivirent.

Voici, brièvement exposées, les conditions auxquelles ces textes subordonnent l'admission des immigrants, sur le marché national du travail.

Tout d'abord, il est absolument interdit aux Offices de placements privés, gratuits ou non, d'introduire en France et de placer des travailleurs étrangers ou coloniaux sans en avoir reçu, au préalable, l'autorisation formelle des ministres du Travail ou de l'Agriculture, suivant les professions des immigrants. Cette autorisation peut d'ailleurs être rapportée ultérieurement si toutes les prescriptions légales ne sont pas observées. Cette disposition est évidemment inspirée par un souci d'équilibre entre l'offre et la demande de travail. Les ministres intéressés ne prennent de décision au sujet de ces demandes d'introduction qu'après avoir consulté les Offices publics de placement sur l'état et le besoin du marché du travail et sur l'opportunité d'y admettre un contingent plus ou moins important d'immigrants.

En second lieu, tout étranger âgé de plus de 15 ans séjournant en France, doit obtenir une carte d'identité qui lui sera délivrée — ou refusée, s'il est reconnu indésirable — par le préfet du département où il réside ; la délivrance de cette carte est précédée d'une enquête administrative sur les antécédents de l'étranger. Cette mesure est générale et s'applique à tous les étrangers, quel que soit le but de leur séjour en France. Mais si un immigrant vient spécialement pour travailler, il devra fournir à l'appui de sa demande de carte d'identité un certificat sanitaire, et un contrat de travail visé favorablement par le ministre du Travail ou le ministre de l'Agriculture, suivant la profession qu'il compte exercer. S'il n'est pas en règle, l'étranger sera refoulé ; s'il est en règle, le commissaire spécial chargé de véri-

fier sa situation à la frontière, lui remettra un sauf-conduit qui lui permettra de gagner le lieu de son travail. A son arrivée, il remettra ce sauf-conduit au commissaire de police ou au maire de la commune, à l'appui de sa demande de carte d'identité. Celle-ci devra porter la mention « Travailleur » et indiquer en outre, la nature et la date du contrat de travail sur le vu duquel l'immigrant a été autorisé à venir exercer une profession en France. Cette disposition a pour but de prévenir les employeurs éventuels du travailleur étranger, auxquels il est interdit de l'employer dans une autre profession que celle portée sur la carte d'identité, à moins qu'il ne se soit écoulé un an depuis la délivrance de la dite carte ou qu'il soit porteur d'une carte « d'essai de placement » délivrée par un Office public ; celui-ci devra tenir compte, dit la loi du 11 août 1926, de l'état du marché du travail dans la profession considérée et de la qualification professionnelle dudit travailleur.

Pourquoi cette interdiction d'employer le travailleur étranger dans une autre profession que celle qu'il devait exercer primitivement pendant l'année qui suit son introduction ? La mesure a été critiquée vivement par les partis de gauche qui lui reprochaient de brimer l'immigrant en le mettant, pendant cette période, dans la dépendance absolue de son employeur.

A quoi le ministre du Travail répondit, avec juste raison, que si notre législation ne permet pas à un ouvrier de s'engager pour une période de temps supérieure à un an, elle admet qu'il puisse s'embaucher pour cette durée. L'étranger sera donc dans une situation meilleure que celle d'un ouvrier français qui aurait loué ses services pour une année ; en effet, si son contrat a été conclu pour un laps de temps inférieur, il pourra s'embaucher chez un autre patron, à condition, toutefois, d'exercer la même profession que précédemment pendant le temps exigé par la loi. Il n'y a

donc dans cette mesure, rien de vexatoire à l'égard des immigrants. Le ministre du Travail la justifiait dans ces termes qu'il faut citer parce qu'ils résument clairement les motifs qui l'ont déterminée :

« Sans nuire en aucune manière aux travailleurs étrangers, on a le droit de s'émouvoir des facilités extrêmes avec lesquelles, à l'abri de la carence législative actuelle, un travailleur introduit dans une profession à l'aide d'un contrat de travail déterminé, peut passer dans une autre profession où il peut ne pas y avoir disette de main-d'œuvre française. Tout est là. Toute la substance du projet se résume dans cette formule. »

C'est pour les mêmes raisons que l'ouvrier introduit en France pour y exercer une profession agricole et qui désire passer dans l'industrie, est tenu de solliciter auprès des autorités administratives une nouvelle carte d'identité qui le lui permettra. Bien entendu, elle ne lui sera délivrée qu'après vérification de l'état du marché du travail dans la branche de la production où il désire s'employer.

Enfin, il est interdit à tout entrepreneur d'employer un ouvrier étranger avant l'expiration du contrat de travail avec lequel il a été introduit en France, sauf les trois cas suivants :

1° Le contrat a été résilié d'accord entre eux et l'employeur a donné à l'ouvrier un certificat en faisant foi.

2° L'ouvrier étranger est muni d'une carte de présentation d'un office public de placement.

3° Si un an s'est écoulé depuis son introduction en France.

Cette réglementation apporte, dans son ensemble, une solution assez satisfaisante au problème difficile de l'immigration ouvrière. Elle s'efforce de limiter cette immigration aux besoins présents de la production, car le contrat de travail qui permettra au travailleur étran-

ger de pénétrer en France devra avoir été visé préalablement par le Ministre du Travail ou le Ministre de l'Agriculture.

Sans revenir sur ce qui a déjà été dit à propos du rôle des Offices publics de placement à cet égard, il n'est pas inutile de souligner que c'est grâce aux renseignements qu'ils fournissent aux autorités intéressées, que le contingent des ouvriers étrangers pourra être déterminé d'une manière précise. Il est vrai que ce contrat ne peut valoir plus d'un an et que, passé ce temps, l'ouvrier étranger peut redevenir disponible et faire ainsi concurrence au travailleur français. Mais si les dispositions légales en vigueur ne réussissent pas à écarter ce risque, il faut bien reconnaître qu'elles préviennent utilement :

1° L'afflux des immigrants qui, sans travail dans leur pays, sans emploi en France, viendraient encombrer notre marché du travail et nos Offices de placement.

2° Les changements de métiers des immigrants admis à exercer une profession déterminée, et qui, à peine arrivés en France, viendraient faire concurrence aux ouvriers français dans d'autres branches de la production où la disette de main-d'œuvre ne se fait pas sentir.

Néanmoins, le système manque de souplesse en ce sens que lorsque la production se ralentit le contingent d'étrangers admis pendant une période de prospérité antérieure devient trop important pour les besoins du moment. Il est vrai que la carte d'identité qui donne à l'immigrant le droit de travailler en France doit être renouvelée tous les deux ans et que, si les circonstances deviennent défavorables, le renouvellement pourra en être refusé. Mais deux années constituent déjà une assez longue période et les refoulements ne peuvent s'effectuer que peu à peu, et dans une mesure trop restreinte. D'autre part, il est difficile de ne garantir aux immi-

grants qu'une stabilité de situation inférieure à ce laps de deux ans. Il est donc extrêmement difficile de déterminer le juste milieu. Diverses suggestions sont actuellement proposées pour protéger la main d'œuvre nationale. Au moment où ces lignes sont écrites, la Chambre des députés vient de voter un projet de loi étendant aux entreprises privées les dispositions des décrets Mille-
rand, c'est-à-dire que les employeurs ne devraient pas utiliser plus de 10 % de main-d'œuvre étrangère. Mais ce projet contient tant de dérogations en faveur de certaines catégories d'étrangers — les réfugiés politiques, ceux qui sont mariés en France ou qui ont des enfants français, ceux qui ont combattu dans les rangs de l'armée française pendant la guerre — dérogations qui vont peut-être subir des aggravations lors de la discussion devant le Sénat, que l'on peut penser qu'il ne constituera même pas une solution provisoire du problème et que ses dispositions deviendront caduques avant même que les circonstances aient changé.

CHAPITRE VII

L'ORGANISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE

L'étude de l'organisation du marché du travail en Allemagne est particulièrement instructive. On peut dire, en effet, qu'en cette matière, les Allemands ont été les premiers à donner une solution satisfaisante à cet important problème social, grâce à leurs incontestables facultés d'organisation méthodique, et qu'ils ont véritablement servi de guides au monde entier dans ce domaine. La plupart des législations étrangères, et spécialement la nôtre, se sont inspirées de l'expérience allemande d'avant-guerre lorsqu'il s'est agi pour elles d'instituer un système de placement public gratuit.

Le placement public en Allemagne, avant la guerre, n'a pas été organisé par une loi. Les seuls textes qui s'y rapportent n'ont trait qu'aux subventions et encouragements divers alloués par les Etats aux offices de placement, et la loi de 1911 qui, dans ses grandes lignes, rappelle la loi française de 1904, concerne uniquement la réglementation des bureaux payants. Et cependant, les offices de placement publics pouvaient, dès cette époque, servir de modèles à ceux des autres pays.

La raison en est simple. L'origine de ces offices publics est due à l'initiative des municipalités ou d'associations philanthropiques encouragées par elles, de telle sorte que chacun d'eux était organisé de façon à répondre aux besoins particuliers du marché du travail de la région où il se trouvait. Aussi, tous ces offices différaient-ils les uns des autres par des détails d'organisation et d'administration intérieure. La décentralisation,

qui est à la base du placement public en France, ne peut-elle se recommander de l'autonomie de fait dont jouissaient les organes municipaux allemands d'avant-guerre ?

Toutefois, la plupart de ces offices, malgré leurs différences superficielles, étaient conçus suivant les mêmes principes qui, depuis, ont été adoptés presque universellement.

1° Ils étaient contrôlés par des commissions paritaires, c'est-à-dire que les intéressés collaboraient à leur administration. C'est là le trait le plus important, qui doit retenir davantage l'attention, car cette formule du contrôle par une commission paritaire a fait fortune, non seulement en matière de placement public, mais encore dans bien d'autres domaines de la législation sociale. Elle fut appliquée pour la première fois dans la petite ville d'Esslingen, en Wurtemberg, vers 1890 ; puis elle se répandit à travers le Wurtemberg d'abord, dans toute l'Allemagne ensuite. A la veille de la guerre, la quasi-totalité des offices publics de placement allemands étaient contrôlés par une commission paritaire ; en Angleterre, la loi de 1909 sur les « Labour Exchanges » prévoyait des comités conseils d'industrie fondés sur ce principe ; en France, le gouvernement réservait les subventions de l'Etat aux offices municipaux qui l'avaient adopté.

Comment étaient composés ces comités paritaires et quel était leur rôle ?

Le nombre des représentants des employeurs et celui des délégués des travailleurs devaient être égaux. La présidence devait être confiée à une personnalité neutre, jouissant de l'estime des uns et des autres. Le mode de désignation des membres de ces comités variait suivant les localités ; ils étaient nommés soit par les municipalités intéressées, soit par les syndicats, soit par les conseillers prud'hommes, soit encore par les associations philanthropiques qui avaient fondé l'office.

Leur tâche consistait à recueillir les plaintes des intéressés et d'y faire droit, s'il y avait lieu, à donner leur avis sur les questions intéressant le placement, à surveiller la gestion du bureau, etc...

Mais, surtout, ils donnaient aux intéressés une garantie d'impartialité dans les méthodes de placement. C'est là un point extrêmement important, toutes les fois qu'il s'agit d'établir des rapports directs entre les employeurs, d'une part, et les travailleurs, de l'autre.

2° Un autre principe appliqué dans les bureaux de placements allemands avant la guerre, est celui de la division du travail. La plupart d'entre eux comprenaient un certain nombre de sections professionnelles dont le nombre variait suivant les besoins circonstanciels ou locaux. Chacune de ces sections était spécialisée dans le placement d'une certaine catégorie de travailleurs ; en outre, le placement des hommes et celui des femmes n'étaient pas effectués par les mêmes services. Nous avons vu plus haut les avantages que comporte cette division du travail au sein des offices de placement. Aussi, n'est-il pas besoin d'insister sur ce point. Mais ce qu'il importe de souligner, c'est que ce principe a été appliqué pour la première fois avec succès en Allemagne et que nos offices de placement publics n'ont fait que bénéficier de l'expérience allemande à cet égard.

3° Le placement municipal était considéré, en général, comme un service public plus que comme une industrie lucrative. Aussi était-il presque toujours gratuit aussi bien pour les patrons que pour les travailleurs.

4° Mais, bien que considérés comme les organes d'un service public, les offices de placement municipaux employaient les méthodes les plus modernes, les plus commerciales, pourrait-on dire. Ils disposaient des moyens de publicité les plus efficaces ; ils provoquaient les demandes et les offres de travail par les procédés les plus divers, dont la plupart eurent les résultats les

plus heureux. C'est ainsi que dans les cabines téléphoniques publiques, ils faisaient afficher leur numéro de téléphone. Ou bien lorsqu'une municipalité procédait à une adjudication de travaux publics, elle faisait inscrire au cahier des charges l'obligation pour l'adjudicataire de recruter la main-d'œuvre nécessaire par l'intermédiaire des bureaux publics de placement.

Quant au placement interlocal, c'est-à-dire nécessitant la collaboration de deux offices, il s'effectuait soit directement, soit par l'intermédiaire des fédérations. Ces bureaux s'étaient en effet groupés, dans ce but, en associations provinciales ou fédérations, qui avaient deux buts principaux :

1° Elargir le cadre des opérations des bureaux de placement affiliés et faciliter le placement interlocal.

2° Augmenter leur nombre en en créant dans les villes où il n'en existait pas encore.

Telles étaient les principales caractéristiques des bureaux de placements paritaires en Allemagne avant la guerre. Il faut dire un mot, toutefois, de l'organisation particulière de la Bourse du Travail de Berlin. Au lieu d'être un établissement unique comportant un certain nombre de services groupés sous une même direction, elle était formée de la juxtaposition d'organismes de placement autonomes, spécialisés par professions et n'ayant de commun que le local. Cette Bourse donnait les meilleurs résultats. En 1910, elle plaçait à Berlin 130.000 ouvriers, ce qui est considérable si l'on compare les résultats obtenus à cette époque dans les autres capitales, et notamment à Paris, par les Bourses du Travail.

Les Etats encourageaient les efforts des offices municipaux de placement en leur apportant un concours à la fois moral et financier. C'est ainsi que les communications des offices, les listes des places vacantes étaient publiées dans les bulletins officiels. Quant à l'aide pécuniaire, elle se traduisait par des subventions et des fa-

veurs de toutes espèces, comme la gratuité du téléphone, la franchise postale, les réductions de tarifs de chemins de fer dans le cas de placement interlocaux, etc.

A côté de ces offices municipaux de placement et en rivalité avec eux, il existait des bureaux organisés par les syndicats ouvriers et patronaux qui déployaient, eux aussi, une grande activité. A la veille de la guerre, ils plaçaient environ 1.200.000 ouvriers, soit à peu près autant que les bureaux paritaires.

Enfin, il y avait aussi des bureaux payants qui étaient, en 1911, au nombre de 7.200 environ. Ils étaient en général fort prospères. Quelques-uns atteignaient des chiffres d'affaires considérables et occupaient des locaux extrêmement spacieux. C'étaient de grandes entreprises commerciales faisant de gros bénéfices ; le chiffre des placements effectués par eux était considérable sans que l'on ait, toutefois, des statistiques très précises à cet égard.

L'ORGANISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE APRES LA GUERRE

L'Allemagne, après la guerre, crut devoir réformer l'organisation de son marché du travail. Cette réforme se fit en plusieurs étapes. La première fut marquée par une ordonnance datée du 3 mai 1920, qui instituait un Office fédéral de placement. Cet organe, placé sous la haute direction du Ministre du Travail, avait pour mission de contrôler le marché de la main-d'œuvre et de régler le placement des travailleurs. Il devait surveiller tous les bureaux de placement privés ou non, tous les organes d'orientation professionnelle ou de placement des apprentis, ainsi que le recrutement de la main-d'œuvre étrangère. Il devait centraliser et publier tous les renseignements concernant la situation du marché du travail. Enfin, l'ordonnance lui confiait le soin d'étudier et de faire appliquer les contrats collectifs de travail et de développer les associations profession-

nelles, composée d'au moins douze membres comprenant des représentants des communes et des pays, des ouvriers et des patrons, nommés par le Conseil économique du Reich, plus un président.

Quant au placement privé, le projet primitif du gouvernement le supprimait purement et simplement. Mais au cours de la discussion parlementaire, il subit sur ce point d'importantes modifications. Seuls, les bureaux privés payants devaient être éventuellement supprimés à partir d'une date fixée postérieurement. Les autres, c'est-à-dire ceux fondés par les groupements professionnels syndicaux, étaient maintenus, mais la loi les plaçait sous la direction et le contrôle des Offices publics.

La loi du 16 juillet 1927 vint modifier toute cette organisation. Elle remplace l'Office central du Reich par un Office fédéral, les Offices régionaux par les Offices des Etats, les Offices municipaux, par les Offices publics de placement. Toutefois, comme nous allons le voir, la plupart des dispositions antérieures ont été conservées par ce texte.

Tous ces organes sont chargés du placement des ouvriers et des employés, de l'application des mesures légales concernant l'assistance aux chômeurs et l'orientation professionnelle. Ils sont placés sous la direction du Ministre du Travail qui peut leur imposer toutes les obligations qui lui paraissent nécessaires pour assurer l'équilibre du marché de la main-d'œuvre.

LES OFFICES PUBLICS DE PLACEMENT

Ils sont institués par des communes ou par des groupes de communes si le ressort territorial de leur activité dépasse le cadre municipal. Dans ce dernier cas, un accord doit intervenir entre les diverses communes intéressées ; si elles n'y aboutissent pas, l'office sera institué par les pouvoirs publics.

Les dispositions générales des statuts des Offices pu-

blics peuvent être fixées par l'Office fédéral, ou, à défaut, par les Offices des Etats.

Une commission paritaire est adjointe à chaque Office public. Elle est composée, conformément au principe de la représentation paritaire, d'un nombre égal de représentants des employeurs et des salariés, et d'un président, qui doit être une personnalité neutre et impartiale.

Tous ces personnages sont nommés par la commune fondatrice ou, s'il y en a plusieurs, par celle qui a été désignée par les pouvoirs publics, comme administratrice. Ils sont choisis sur des listes dressées par les groupements professionnels ouvriers et patronaux. Si aucune liste n'est proposée par ceux-ci, la commune fondatrice ou administratrice choisit librement les membres et le président de la commission paritaire.

Peuvent être nommés membres de cette commission, les employeurs et les salariés de nationalité allemande exerçant leur profession depuis six mois au moins sur le territoire de la commune. La durée de leur mandat est de trois ans.

La commune fondatrice ou administratrice a le droit de déléguer des représentants à la commission ; ceux-ci n'ont que voix consultative. Enfin, c'est la commune fondatrice ou administratrice qui vote et supporte le budget des dépenses de l'Office établi par la commission administrative.

LES OFFICES DE PLACEMENT DES ETATS

Ils sont chargés de surveiller les offices publics de placement situés dans leur ressort, d'examiner les plaintes formulées contre eux, d'observer le marché du travail et de s'efforcer d'en réaliser l'équilibre ; ils peuvent en outre jouer un rôle important en matière d'orientation professionnelle et de placement des apprentis.

Ils sont institués par l'autorité supérieure de l'Etat qui leur laisse une certaine liberté d'organisation.

Il leur est adjoint une commission paritaire composée d'un président et de 12 membres ; 4 représentants des employeurs, 4 des salariés, 4 des communes intéressées. L'autorité supérieure de l'Etat peut y envoyer des représentants qui n'ont que voix consultative seulement.

Le président et les délégués des communes sont nommés par l'autorité supérieure de l'Etat sur des listes présentées par les communes intéressées. Les membres patrons sont élus par la section patronale du conseil économique de la région, les membres ouvriers par la section ouvrière de la même assemblée.

L'OFFICE FEDERAL

Il assume la haute direction du marché du travail, surveille l'application des dispositions légales, s'efforce de compenser les offres et les demandes d'emplois qui n'ont pu être satisfaites par les organes de placement situés sous sa direction. Il surveille aussi le recrutement et le placement des immigrants. Il est placé sous le contrôle direct du Ministre du Travail.

Il lui est adjoint un Conseil d'administration qui comprend les représentants des employeurs et des salariés, ceux des Etats, des communes et des groupes de communes, et, enfin, des experts nommés par le Ministre du Travail.

Le Conseil d'administration procède à des enquêtes sur la situation générale du marché du travail, sur le développement des associations professionnelles ; elle publie le résultat de ces enquêtes dans des rapports qui sont insérés dans le bulletin du ministère du Travail d'Allemagne.

Le placement est considéré comme un service public. Il est donc gratuit, aussi bien pour les employeurs que pour les salariés. Il doit être effectué avec beaucoup d'impartialité. Lorsqu'un office de placement est averti qu'un contrat collectif de travail a été passé pour une placement des ouvriers ou employés adhérents à ce con-

certaine catégorie de travailleurs, il doit ne procéder au *trat* que dans les conditions incluses dans celui-ci.

SUPPRESSION DU PLACEMENT PAYANT

La loi de 1927 interdisait le placement payant à partir du 1^{er} janvier 1931.

Cette disposition a été amendée par la loi du 19 décembre 1930, qui prolongeait le délai pendant lequel les bureaux payants pourraient continuer à exercer leur industrie, jusqu'au 31 mars 1931 ; en même temps, elle décidait que ceux d'entre eux qui étaient spécialisés dans le placement du personnel des entreprises de spectacle seraient maintenus.

Cette mesure fut consacrée par la loi du 25 mars 1931 et par le décret daté du même jour, qui règlent définitivement la question. Ces textes décident, en effet, qu'à l'exception des bureaux spécialisés dans le placement du personnel des entreprises de spectacles, de concerts ou autres manifestations artistiques, les offices payants doivent être supprimés à partir du 30 juin 1930. La loi règle en même temps la question des indemnités auxquelles auront droit certains placeurs ou leurs ayants-causes. Les offices maintenus pourront être éventuellement supprimés par décision du Ministre du Travail du Reich, après consultation du Conseil économique du Reich et du Conseil d'Etat, mais leur expropriation ne donnera lieu à aucune indemnité.

LA CONDITION DES TRAVAILLEURS ETRANGERS

Elle est déterminée par l'ordonnance du 2 janvier 1923, modifiée et complétée par les ordonnances du 22 décembre 1923 et du 16 mars 1925.

Les ouvriers agricoles étrangers ne sont admis à travailler sur le territoire du Reich que s'ils sont munis d'un contrat de travail visé par le Comité professionnel agricole de l'Office fédéral de placement.

Les autres ne peuvent occuper que les emplois qui

leur sont assignés par les pouvoirs publics. Ils doivent être munis d'un certificat délivré par l'employeur ou par l'Office public de placement.

Les employeurs qui désirent occuper de la main-d'œuvre étrangère doivent en demander l'autorisation à l'Office public de placement dans la circonscription duquel ils sont domiciliés. Cete demande est examinée par la Commission administrative de l'Office et l'autorisation est accordée, s'il y a lieu, par le président de l'Office de l'Etat. Cette autorisation vaut pour une durée maxima d'un an.

Ces diverses dispositions sont sanctionnées par des peines d'amendes et de prison assez lourdes.

Telle est la législation actuellement en vigueur en Allemagne. Elle tend à confier le monopole du placement aux organismes de l'Etat. Les circonstances économiques ne permettent guère d'apprécier les résultats obtenus et, bien que le temps où l'Allemagne servait de modèle aux autres pays, en matière de législation sociale, soit déjà bien éloigné, faut-il voir dans cette tendance la formule de l'avenir ?

CHAPITRE VIII

LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN GRANDE-BRETAGNE

La Grande-Bretagne est, à coup sûr, le pays qui, actuellement, souffre le plus du chômage. La cause profonde de cet état de choses fâcheux est, outre la forte densité de sa population, la décadence de son industrie qui, après avoir longtemps tenu la première place dans le monde, a vu se restreindre peu à peu les marchés où elle écoulait ses produits. Aussi, malgré une émigration assez considérable, le chômage est-il pour elle une très lourde charge. Les subventions aux « sans travail » grèvent son budget de la façon la plus inquiétante. Les mécontents sont nombreux, les grèves fréquentes. Bref, le chômage est, dans ce pays, une véritable calamité qui constitue une menace très grave pour son avenir.

Le marché du travail, en Angleterre, a été organisé suivant une méthode absolument différente de celle qui a été employée en Allemagne. Dans ce dernier pays, comme nous l'avons vu, le point de départ de cette organisation est due à l'initiative des municipalités ou des associations encouragées par elles, l'Etat n'étant intervenu qu'après coup pour perfectionner et réformer ce système lorsque les circonstances l'ont exigé. En Angleterre, au contraire, le placement public a été organisé par une loi qui a imposé une réglementation uniforme pour tout le royaume et qui ne procède nullement de l'état de fait antérieur.

Au commencement du XX^e siècle, l'on ne trouvait en Angleterre que quelques bureaux de placement gratuits, dûs à l'initiative d'œuvres philanthropiques. Ils étaient, d'ailleurs, assez peu appréciés des intéressés et leur clientèle était rare. Les syndicats possédaient, eux aussi,

des offices très bien organisés ; mais l'accès des Trade-Unions était réservé à une sorte d'aristocratie d'ouvriers aisés capables de payer des cotisations assez élevées. Enfin, il existait un certain nombre d'agences de placement payant dont la fondation et le fonctionnement n'était réglementé par aucun texte. Autrement dit, c'était le régime de l'anarchie la plus complète.

Cependant, à la suite d'une crise de chômage particulièrement aigüe, le gouvernement britannique prit quelques mesures de fortune pour tâcher de remédier à la situation.

C'est ainsi que fut institué le Comité permanent de secours aux « sans travail », par la loi dite « unemployed Workmen Act », datée de 1905. Ce Comité, divisé en 26 branches locales, avait pour tâche de distribuer des secours aux chômeurs et surtout de leur trouver du travail, soit en les plaçant dans certains services de travaux publics créés à leur intention, soit en favorisant leur émigration vers les colonies agricoles.

Mais ce n'était là que des palliatifs insuffisants. Une violente campagne en faveur de l'organisation du marché du travail se déclancha et, en 1909, M. Winston Churchill, président du « Board of Trade », fit voter une loi dite « Labour Exchanges act » qui instituait un système de placement public encore actuellement en vigueur.

Le trait caractéristique de ce texte est que ses dispositions sont rédigées sous une forme permissive. Le « Board of Trade » *peut* établir et maintenir dans tels endroits qu'il juge convenables, des Labour Exchanges...

...Le « Board of Trade » *peut*, en employant les moyens qui lui semblent nécessaires, recueillir et fournir des indications relatives aux patrons cherchant de la main-d'œuvre, etc., etc. L'organisation qu'il institue partage le royaume en sept divisions :

Sud-Est, Sud-Ouest, Midland, Nord-Est, Nord-Ouest, Pays de Galles et Ecosse.

A la tête de chaque division, se trouve un Office central et une « clearing house » divisionnaire, c'est-à-dire un organe compensateur dont la mission est de réaliser, autant qu'il est possible, l'équilibre du marché du travail dans sa circonscription. Le mot « clearing house », emprunté au langage des banquiers qui désignent par ce mot le service chargé de compenser les créances et les dettes des différents établissements financiers d'une même région, est suggestif.

Dans chaque division, se trouvent un certain nombre d'« Exchanges », ou bourses du travail, classés en quatre catégories suivant leur activité et le nombre des habitants des villes où ils ont leur siège. Enfin, au sommet de la hiérarchie se trouve un organe de direction générale, l'Office entral, qui joue le rôle d'une « clearing House » nationale de la main-d'œuvre britannique.

Pour assurer le fonctionnement de l'institution nouvelle, et conformément au titre II du « Labour Exchanges Act », le Board of Trade prit un certain nombre de mesures qui laissent une grande liberté d'action aux fonctionnaires préposés au placement et qui constituent plutôt des directives que des obligations absolues. Il décida en outre d'instituer dans certaines régions qui le nécessitaient, des comités-conseils d'industrie (Advisory Trade Committees) composés, conformément au principe de la représentation paritaire, d'un nombre égal de patrons et d'ouvriers ou employés désignés par lui après consultation des groupements ou des personnalités qualifiées à ce sujet. Le rôle de ces comités-conseils d'industrie consiste essentiellement à conseiller et à assister le Board of Trade « dans toutes les matières relatives à l'administration et à la direction des Labour Exchanges ».

Il existe actuellement en Angleterre 1.200 bureaux de placement publics. Comment fonctionnent ces offices et comment collaborent-ils entre eux ?

Chaque bureau doit, bien entendu, s'efforcer de com-

penser dans la mesure du possible, les offres et les demandes d'emplois qui lui sont faites. Mais s'il reste un excédent, comment procédera-t-il pour le réduire? Pour cela, le champ des opérations de compensations sera progressivement étendu, jusqu'à ce que le résultat cherché soit atteint.

Tout d'abord, le bureau qui n'aura pu satisfaire une offre ou une demande d'emploi, la transmettra aux bureaux de placement voisin, par les moyens les plus rapides.

Dans certaines régions industrielles appelées « sphères de compensation intensive », un bureau de placement joue le rôle d'une chambre de compensation, où sont concentrées toutes les demandes de travail émanant d'une certaine catégorie de travailleurs; les bureaux de placement du district lui envoient à intervalles réguliers des rapports sur leurs excédents de main-d'œuvre, et lorsqu'un de ces offices ne peut satisfaire une offre d'emploi à lui adressée, ou s'il pense que le bureau faisant fonction de chambre de compensation pour le district est en mesure de fournir un travailleur plus qualifié pour y répondre, il la lui transmet immédiatement. L'employeur est ainsi assuré que l'ouvrier ou l'employé qui lui a été procuré est celui qui lui convient le mieux, entre tous les travailleurs de sa catégorie actuellement disponibles dans la région. Lorsque l'offre ou la demande d'emploi n'a pu être satisfaite dans le cadre de la circonscription dite « group clearing area », c'est-à-dire par les bureaux voisins auxquels il s'est adressé, ou dans celui de la « sphère de compensation intensive », le bureau de placement s'adresse à la Clearing House divisionnaire. Celle-ci la transmet immédiatement à ceux des bureaux de la division qui lui paraissent en mesure de pouvoir lui fournir sa contre-partie, et même, si cela ne suffit pas, à tous les bureaux de la division sans exception. Lorsqu'en dépit de ces efforts, l'offre ou la demande de travail n'a pu être satisfaite,

L'on s'adresse en dernier ressort à la « Clearing House » nationale, dont le siège est à Londres et qui la transmet immédiatement à tous les « échanges » du royaume, accompagnée des renseignements nécessaires.

Cette méthode qui consiste à élargir progressivement le champ des opérations de placement est celle qui est employée couramment. Toutefois, il existe d'autres procédés qui sont aussi très usités et qui permettent d'opérer un grand nombre de compensations. Par exemple, un bureau de placement reçoit une offre de travail qu'il ne peut satisfaire non plus que les bureaux voisins ou, le cas échéant, la chambre de compensation de l'« intensive clearing area ». Au lieu de transmettre cette offre à la Clearing House divisionnaire, comme il devait le faire normalement, il la communique à un bureau situé en dehors de sa circonscription administrative, mais qu'il sait être en mesure de fournir la contre-partie. C'est ce que l'on appelle une opération de compensation directe (direct clearing).

Une autre méthode très usitée, particulièrement dans les grandes villes, est celle de « l'enregistrement secondaire ». Chaque bureau de placement d'une certaine circonscription tient deux registres, pour une profession déterminée. Le premier contient toutes les demandes d'emplois qui lui ont été adressées personnellement. Le second reçoit les demandes qui ont été adressées aux autres bureaux de la circonscription ou des autres divisions administratives et émanant de travailleurs particulièrement expérimentés et qualifiés. Ces méthodes contribuent à donner plus de souplesse au fonctionnement de l'institution. Elles permettent aussi de fournir aux employeurs la main-d'œuvre qui répond le mieux à leurs besoins, ce qui est un des buts essentiels d'une bonne organisation du marché du travail.

Les bureaux publics de placement britanniques ne jouissent pas d'un monopole légal. Les employeurs ne sont pas tenus de leur adresser leurs offres de tra-

vail. Les chômeurs ne sont pas obligés de s'y inscrire. Ils peuvent, s'ils le préfèrent, rechercher du travail en s'adressant directement aux employeurs, en faisant paraître des annonces dans les journaux, ou bien encore, en recourant au Trade-Unions dont certains possèdent des services de placement bien organisés. Mais s'ils veulent obtenir des indemnités de chômage, ils sont tenus de s'inscrire aux offices de placement ; aussi, dans la pratique, ne manquent-ils pas de le faire, ce qui permet aux pouvoirs publics de se rendre compte de l'état du marché du travail en rapprochant les rapports fournis à l'Office central par les « Labour Exchanges ».

Mais, en fait, le nombre des placements effectués par l'intermédiaire de ces derniers, en 1930, ne dépasse pas 1.750.000, soit le quart du nombre total des demandes d'emplois satisfaites au cours de cette même année. Les chômeurs trouvent le plus souvent des emplois par voie d'embauchage direct, à la porte des usines, ou par tout autre moyen.

Mais il n'en est pas moins vrai que les offices publics rendent des services considérables en ce qui concerne le placement interlocal, qui suppose l'intervention de deux exchanges par l'intermédiaire d'un Clearing House ou par voie de collaboration directe. C'est ainsi qu'en 1930, le nombre des placements interlocaux s'éleva à plus de 300.000, ce qui est relativement important étant donné les conditions économiques fâcheuses.

Quand aux bureaux de placement syndicaux, ils ne déploient pas une grande activité. Le résultat de leurs opérations, sans être négligeable, ne compte guère dans le nombre total des placements effectués annuellement.

En résumé, l'on peut dire que le marché du travail est bien organisé en Angleterre ; mais l'exemple de ce pays montre d'une façon éclatante que le chômage ne peut être réduit grâce à des mesures qui, pour opportunités qu'elles soient, sont insuffisantes pour enrayer un fléau dont les causes sont plus profondes.

CHAPITRE IX

L'ORGANISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN ITALIE

L'organisation du marché du travail en Italie est des plus intéressantes. Ce pays qui, au lendemain de la guerre, eut à faire face aux problèmes les plus angoissants, dut faire un effort considérable dans tous les domaines, pour ne pas sombrer dans l'anarchie. Les transformations rapides et radicales qui eurent lieu au cours de ces dernières années et qui, en d'autres temps, eussent été le fruit d'une longue évolution, furent si brutales et si soudaines que l'on peut bien parler d'une véritable révolution.

L'importance d'une organisation rationnelle du marché du travail, n'échappa pas au législateur italien, qui, dès la fin des hostilités, s'est préoccupé de la question.

Avant la guerre, le placement s'effectuait de la façon la plus rudimentaire, en Italie. Les bureaux de placement étaient peu nombreux, et groupés exclusivement dans les grands centres industriels. Le pays était surtout agricole et la main-d'œuvre rurale se recrutait sur place directement.

La guerre modifia profondément cet état de choses ; les industries se développèrent, grâce aux besoins de matériel militaire qui s'accrurent dans des proportions considérables. Mais, la paix signée, elles furent privées de ce marché exceptionnel et subirent, de ce fait, une crise très grave, qui engendra un chômage très important.

De plus, la démobilisation vint jeter sur le marché

du travail des centaines de milliers de sans-emplois. La situation était donc assez sérieuse pour que le gouvernement s'occupât très activement d'y remédier.

Il promulgua, en conséquence, deux décrets-lois, datés du 17 novembre 1918, qui, entre autres mesures, prescrivaient l'organisation du marché du travail. Ce soin était confié à un office central du placement dont les attributions nombreuses étaient définies par le texte qui l'instituait. Cet office devait, notamment, recueillir et publier tous les renseignements relatifs à la situation du marché du travail en Italie et à l'étranger; unifier, en quelque sorte, le marché national de la main-d'œuvre en coordonnant les efforts des offices de placement créés par les mêmes textes et de ceux qui existaient déjà antérieurement; centraliser les offres et les demandes non satisfaites par ces organes et s'efforcer de les compenser; étudier enfin toutes les mesures propres à améliorer l'organisation nouvelle.

Pour aider l'Office central dans sa lourde tâche, il lui fut adjoint une commission centrale qui devait lui fournir l'appui de ses conseils en même temps que contrôler son activité. Un comité exécutif devait préparer les travaux de cette commission et exécuter des décisions. En fait, la commission centrale ne fonctionna pas et ses attributions furent exercées par le Comité exécutif.

L'Office central s'employa aussitôt à organiser le placement public. Il adressa à cet effet des circulaires aux préfets, aux maires et aux associations professionnelles, afin de les encourager à créer des organes de placement. L'appât de subventions ne fut pas l'argument le moins persuasif. Mais, pour les obtenir, un certain nombre de conditions étaient exigées; pouvaient seuls en bénéficier les offices municipaux ou provinciaux; ceux fondés par des établissements publics, des œuvres philanthropiques, des associations ouvrières et patronales, agissant de concert, ou bien encore par des associations ouvriè-

res reconnues par les patrons et vice-versa. En outre, ces offices de placement devaient être enregistrés au ministère du Travail et gérés par des commissions paritaires.

Les villes et les provinces dépourvues d'offices furent dotées de commissions administratives de placement, présidées par un fonctionnaire et composées d'un nombre égal de patrons et de travailleurs.

Au-dessus de ces divers organes furent créés des offices dits « de Zone ». Au sommet de la hiérarchie se trouvait l'Office central.

Voici comment fonctionnait cette organisation hiérarchisée : le chômeur ou l'employeur en quête de main-d'œuvre s'adressait à l'Office local compétent qui s'efforçait de satisfaire la demande ou l'offre de travail le plus rapidement possible ; si dans les cinq jours qui suivaient l'inscription, ces efforts n'avaient pas été couronnés de succès, il transmettait cette offre ou cette demande à l'organe supérieur, c'est-à-dire à l'Office provincial, auquel il devait adresser, en outre, un rapport bi-mensuel sur son activité.

De son côté, l'Office provincial essayait de trouver, dans les limites de sa circonscription, les contre-parties des offres et demandes de travail non satisfaites antérieurement par les offices locaux placés sous sa direction. En cas d'insuccès, il les communiquait à l'Office de Zone dont il dépendait, ainsi qu'un rapport bi-mensuel relatif à ses opérations.

A son tour, l'Office de Zone cherchait à compenser ces offres et demandes dans un cadre territorial plus vaste et transmettait, finalement, les excédents ou déficits de main-d'œuvre à l'Office central qui s'efforçait, en dernier ressort, de les réduire.

Les résultats fournis par cette organisation, sans être aussi considérables qu'on pourrait le penser, furent loin d'être négligeables. Voici quelques chiffres qui en donneront une idée :

Le 1^{er} janvier 1920, il existait en Italie :

Offices municipaux.	223
Commissions communales de main- d'œuvre	3.970
Offices provinciaux	26
Commissions provinciales	47
Offices de Zone	17

Soit en tout 4.283 organes de placement.

Quant à leur activité depuis le mois de novembre 1918 jusqu'à la fin d'octobre 1919, elle se traduit par les chiffres suivants fournis par les sept provinces les plus éprouvées par la crise : sur les 450.642 chômeurs inscrits, 135.625 trouvèrent un emploi, soit un peu moins de 37 %. Ce pourcentage parut insuffisant au gouvernement italien qui, dès la fin de 1919, apporta quelques retouches à l'organisation antérieure.

Le décret-loi du 19 octobre 1919 créa un Office national de placement et du chômage réunissant les attributions de l'ancien Office central du placement et celles de l'Office de secours aux chômeurs.

En outre, désormais, les employés et les techniciens devaient être placés par l'intermédiaire de comités provinciaux ou de bureaux paritaires munis d'une autorisation spéciale.

Mais la grande innovation, la disposition la plus hardie de la réforme, fut la suppression du placement privé, toutes les offres et demandes de travail devant être, dorénavant, adressées aux offices de placement.

Enfin, aux termes des nouvelles dispositions, chaque ouvrier devait être porteur d'un livret où étaient inscrites les dates d'embauchage et de licenciement afin de pouvoir faire connaître d'une façon certaine s'il se trouvait en état de chômage.

Ces nouvelles mesures ont permis d'enrayer rapidement la crise de chômage de 1919. En effet, le nombre des sans-travail inscrits qui était de 268-227 le 31 décembre 1919, de 270.487 le 31 janvier 1920 (chiffre maxi-

mum), descendit rapidement à 105.831 le 30 juin et décroût ensuite graduellement. Ces chiffres démontrent l'efficacité des dispositions prises par les pouvoirs publics. Il est juste, toutefois, de dire que les circonstances économiques étaient plus favorables vers le milieu de 1920.

Toutefois, dès 1924, le gouvernement fasciste décidait de remanier cette organisation. Ce fut l'œuvre du décret du 29 mars 1928, modifié et complété par des textes postérieurs dont voici les principales dispositions:

Les offices publics de placement sont institués par un décret du ministre des Corporations, pris d'accord avec le ministre de l'Economie nationale. Ce décret détermine en même temps leur compétence territoriale et professionnelle. Au point de vue territorial, ils se divisent en offices provinciaux, inter-provinciaux et nationaux. Au point de vue professionnel, ils peuvent limiter leur activité au placement d'une certaine catégorie de travailleurs ou, au contraire, n'avoir aucune spécialité.

Les intérêts des travailleurs étant regardés comme prépondérants, le siège des offices publics de placement est placé auprès de celui des syndicats ouvriers.

Le placement est considéré comme un service public; il est donc gratuit. Bien entendu, les opérations des offices bénéficient de l'exemption fiscale.

A chaque office est adjointe une commission administrative, composée conformément au principe de la représentation paritaire, des délégués des associations syndicales ouvrières et patronales. Il n'est pas inutile de préciser le caractère de ces associations qui sont de véritables organes officiels, dont les membres doivent être de fervents adeptes de la doctrine fasciste la plus orthodoxe.

La Commission administrative est présidée par le secrétaire de la section locale du parti national fasciste — ou son délégué — qui remplit cette fonction revêtu de son uniforme officiel.

Les membres de la Commission administrative sont nommés directement par les syndicats intéressés pour les offices provinciaux. Ceux des commissions adjointes aux offices interprovinciaux et nationaux le sont par les syndicats nationaux compétents.

Les commissions paritaires possèdent des attributions multiples. Ce sont elles qui administrent les fonds alloués aux offices; qui dressent les statistiques de l'offre et de la demande de travail; qui fournissent des renseignements à la Caisse nationale des Assurances sociales, enfin, elles sont consultées par les ministres compétents sur toutes les questions concernant le marché du travail.

De plus, les commissions choisissent les placeurs (*collocatori*) sur les listes dressées à cet effet par les syndicats ouvriers. Si ces derniers n'usent pas de cette prérogative, les commissions choisissent librement les placeurs.

Le rôle des placeurs consiste à recueillir, sous la direction des commissions, les offres et les demandes de travail et de dresser les listes des chômeurs. Ils peuvent recevoir des rétributions, après avis favorable du ministre des Corporations et du ministre des Finances.

CONTRÔLE DES OFFICES DE PLACEMENT.

La surveillance et le contrôle des offices provinciaux sont confiés aux sections du Travail et de la Prévoyance sociale des conseils provinciaux de l'Economie, créés par la loi du 18 avril 1926. Les présidents de ces sections sont nommés par le ministre de l'Economie nationale et de l'Intérieur.

Le rôle de ces sections est extrêmement important. Ce sont elles qui répartissent entre les différents offices des provinces, les offres et les demandes de travail qui n'ont pu être satisfaites dans un certain délai. Elles s'efforcent de favoriser le placement interlocal et elles peuvent inviter les offices placés sous leur direction, à stipuler des conventions collectives de travail pour les

groupes d'ouvriers qui ont trouvé à s'employer dans une autre région. Elles avancent des fonds à ces offices. Elles connaissent des plaintes formulées contre eux pour inscription défectueuse ou tardive des offres et demandes de travail. Enfin, elles vérifient les comptes des offices provinciaux, examinent leurs projets de budget qu'elles transmettent, avec leurs observations, au ministre des Corporations qui peut les approuver ou les modifier.

Pour les offices interprovinciaux et nationaux, ces attributions sont exercées directement par le ministre des Corporations.

Mais si les sections du Travail et de la Prévoyance sociale des Conseils provinciaux de l'Economie sont chargés de surveiller et de contrôler les offices de placement soumis à leur direction, elles n'ont pas le droit d'appliquer des sanctions, le cas échéant. Ce droit est exercé, à l'égard des placeurs, par les commissions administratives adjointes aux offices; à l'égard des commissions administratives, par le ministre des Corporations, après avis favorable de la section compétente des Conseils provinciaux de l'Economie intéressés.

Les placeurs peuvent être suspendus provisoirement de leurs fonctions ou révoqués. Les commissions peuvent être dissoutes, leurs membres censurés ou révoqués.

Le marché du travail est placé sous la haute direction du ministre des Corporations qui doit s'efforcer d'en assurer l'équilibre et qui prend, dans ce but, toutes les mesures qui lui paraissent nécessaires.

DISCIPLINE DU MARCHÉ DU TRAVAIL.

Les employeurs sont tenus de n'embaucher que des ouvriers ou employés inscrits à un office public de placement. Ils ont le droit de les choisir sur les listes qui leur sont communiquées, mais, de préférence, parmi les anciens combattants et surtout, parmi les membres du

parti national fasciste. En outre, lorsqu'ils embauchent directement ou lorsqu'ils licencient un ouvrier ou un employé, ils doivent en avertir, dans les cinq jours, l'Office compétent. Cette faculté d'embaucher directement ou par l'intermédiaire d'associations désintéressées, leur est d'ailleurs interdite lorsqu'il se trouve, dans la région, un office public chargé de placer le personnel dont ils ont besoin. Cette dernière disposition a été ajoutée par l'article premier du décret royal du 29 décembre 1930.

De leur côté, les ouvriers sont tenus, lorsqu'ils quittent leur emploi, d'en avertir dans les cinq jours l'Office de placement compétent. S'ils trouvent un emploi par leurs propres moyens, lorsqu'il n'existe pas d'office chargé de placer les ouvriers de leur catégorie, ils doivent en avertir, dans le même délai, l'Office sur les listes duquel ils sont inscrits comme chômeurs.

Ces obligations sont sanctionnées par des peines, assez lourdes, d'amendes et même d'emprisonnement.

En résumé, l'organisation du marché du travail italien reflète fidèlement l'état d'esprit qui anime le législateur. Il est incontestable que le régime fasciste a fait faire de grands progrès à la législation sociale. Mais l'on peut se demander si l'Etat ne dépasse pas sa mission en imposant sa volonté et sa doctrine officielle, alors que son rôle doit se borner à réaliser dans la mesure du possible, l'équité dans les rapports sociaux. C'est là le problème de l'intervention des pouvoirs publics qui dépasse trop le cadre de cette étude pour qu'il soit utile d'approfondir ce point de vue. Constatons, toutefois, qu'un régime qui respecte la liberté individuelle et politique dans une large mesure, favorise les initiatives privées souvent heureuses, dont s'inspirent ensuite les pouvoirs publics. Toute la question est de déterminer la limite qu'il convient de donner à cette liberté pour qu'elle puisse porter ses fruits sans engendrer d'abus.

CONCLUSION

Peut-on dire que le marché du travail, en France, est organisé ? Sans aucun doute, il faut répondre par l'affirmative, et cela malgré la diversité des organismes chargés d'effectuer le placement des travailleurs. L'unité qui, comme nous l'avons dit, constitue la condition essentielle de l'organisation d'un marché quel qu'il soit, n'est pas incompatible avec une certaine liberté qui laisse subsister, à côté des offices publics, des bureaux de placement privés gratuits ou non. Les partisans de la suppression du placement payant, si ardents au début de ce siècle, ne sont d'ailleurs plus guère représentés que par les adeptes de l'étatisme. Pourquoi ce revirement ?

C'est tout d'abord, parce que les abus qui avaient motivé contre les bureaux de placement cette violente campagne, qui faillit entraîner leur disparition, ont cessé pour la plus grande partie. Le placement est, à présent, gratuit pour le travailleur ; les fraudes sont rendues plus difficiles par les dispositions en vigueur et les tribunaux se montrent très sévères lorsqu'il s'agit de les réprimer. Et puis surtout, l'on s'est rendu compte que, pour le placement de certaines catégories de travailleurs, les bureaux payants offraient de gros avantages. Gérés commercialement, ils cherchent tout naturellement à satisfaire leur clientèle payante, c'est-à-dire celle des patrons. Ils s'efforcent de maintenir leur réputation, en leur donnant un personnel de choix. Certains de ces bureaux de placement sont des maisons de confiance qui offrent aux employeurs, une garantie extrêmement sérieuse, garantie que ne saurait fournir un office public où le premier chômeur venu peut s'inscrire.

Ce point de vue est particulièrement important dans

certaines professions, par exemple, dans celle des gens de maison, qui sont appelés à être mêlés à la vie d'une famille et chez qui la probité la plus stricte est la première qualité que l'on puisse exiger.

Enfin, les bureaux de placement payants ne jouissent plus de ce monopole de fait qui leur permettait d'exploiter indignement les travailleurs.

A l'heure actuelle, à côté des bureaux privés, il existe un réseau d'offices publics extrêmement bien organisés, auxquels chacun peut s'adresser, si cela lui plaît, pour offrir ou demander du travail, il serait tout à fait inutile de supprimer cette industrie qui, en fin de compte, n'est en aucune façon immorale lorsqu'elle est exercée consciencieusement, et qui rend des services fort appréciables.

Est-ce à dire qu'il ne reste rien à ajouter à la réglementation actuelle des bureaux de placement privés ? L'objection qu'ils empêchent l'unité du marché du travail n'a plus de valeur depuis qu'ils sont contraints de communiquer aux offices publics tous les renseignements concernant leurs opérations. Mais il y aurait peut être une amélioration à apporter en ce qui concerne la surveillance et le contrôle dont ils sont les objets. Cette surveillance est exercée, comme nous l'avons vu, par l'autorité municipale, et, dans une certaine mesure, par les offices publics de placement. Or, le contrôle de l'autorité municipale s'est révélé absolument inefficace ; elle ne dispose ni du temps ni du personnel nécessaires pour l'exercer utilement, et, en fait, elle s'en est toujours fort peu soucié. Il serait donc opportun de confier ces attributions de surveillance aux offices de placement seuls, ou encore, aux inspecteurs du travail ou autres fonctionnaires compétents et spécialisés dans cette tâche.

Quant à l'organisation du placement public, son éclatant succès, mieux que tous les commentaires, montre qu'elle a parfaitement répondu à son objet.

Mais cela n'empêche pas que cette organisation, si satisfaisante soit-elle, puisse être améliorée sur plusieurs points.

Tout d'abord, en ce qui concerne les statistiques des offres et demandes de travail centralisées, dans chaque département, par l'Office départemental, et transmises par lui aux organes centralisateurs, il y aurait une importante réforme à réaliser.

Ces statistiques sont simplement numériques, et, de ce fait, absolument faussées. En effet, la même offre ou la même demande d'emploi peut être adressée simultanément à plusieurs offices de placement situés dans le même département. Elles compteront donc pour plusieurs offres ou demandes dans les statistiques enregistrées par l'Office départemental. D'où des chiffres parfaitement inexacts, surtout en période de chômage où les travailleurs s'inscrivent à tous les offices de placement qui sont à leur disposition, espérant ainsi trouver plus facilement un emploi. On peut objecter que cette inexactitude n'est pas importante ou qu'il y a compensation entre les demandes et les offres portées en trop sur les statistiques. Mais la statistique est une science exacte qui ne saurait se contenter d'approximations. Quel remède peut-on apporter à cela ? Il n'y en a qu'un, celui qui consiste à établir des statistiques qui soient à la fois numériques et nominatives. Il faudrait créer dans chaque Office départemental un service spécialisé dans le dépouillement des statistiques qui lui sont transmises, pour en éliminer les offres et les demandes répétées dans plusieurs d'entre elles. Cela pose, évidemment, un problème budgétaire, comme la quasi-totalité des améliorations dans quelque domaine que ce soit. Mais, cette réforme de détail est absolument indispensable pour corriger les erreurs parfois considérables qui proviennent d'une mauvaise méthode employée.

Beaucoup plus importante est l'organisation de

l'orientation professionnelle qui devrait compléter celle du placement. Nous avons vu le but de l'orientation professionnelle, et comment, grâce à elle, les crises de chômage pourraient être atténuées, sinon empêchées, dans l'avenir. En outre, elle établirait entre les individus un classement d'après leurs aptitudes, et les dirigerait vers les carrières qui leur conviennent le mieux, ce qui aurait pour effet d'améliorer la qualité du personnel dans chaque profession. Nous avons encore vu que les offices publics de placement sont tout particulièrement compétents pour servir d'organe d'orientation professionnelle, et que certains d'entre eux, encouragés par des subventions particulières, manifestent déjà une certaine activité dans ce sens.

En donnant un statut légal à l'orientation professionnelle par les offices publics de placement, on parachèverait l'œuvre d'organisation entreprise depuis un quart de siècle, à peine, mais qui n'a commencé à produire ses fruits qu'il y a quelques années. Il est vrai que, là aussi, se pose la question budgétaire, qui est de nature à retarder longtemps encore cette réforme, quels que soient ses avantages.

Nous avons dit, en commençant, que notre époque pourrait s'intituler le « siècle de l'organisation ». Peut-être faudra-t-il un jour ajouter un qualificatif et dire qu'il a été le « siècle de l'organisation internationale ». La plupart des grands problèmes économiques et sociaux dépassent, en effet, les cadres des frontières et nous paraissent nous acheminer, prudemment il est vrai, vers une ère de coopération de tous les peuples.

En ce qui concerne particulièrement notre domaine, peut-on concevoir l'organisation d'un marché international du travail ? On peut répondre que ce serait-là une solution souhaitable à la question des migrations de travailleurs. En ne considérant les choses qu'objectivement, il paraît tout naturel de faciliter ces migrations. Il est normal que des pays surpeuplés, où le chô-

mage sévit à l'état endémique, le surplus de la main-d'œuvre qui ne peut vivre, faute d'emploi, s'écoule vers ceux où la natalité est faible et les travailleurs trop peu nombreux pour faire face à tous les besoins de la production. Mais dans la pratique, cela ne se passe pas ainsi. Des intérêts multiples, et souvent respectables d'ailleurs, s'y opposent. Le monde est divisé en nations qui ont toutes des devoirs et des intérêts primordiaux à sauvegarder. Ce sont, par exemple, l'intérêt ethnique : une nation veut maintenir l'homogénéité de sa race ; ainsi, les Etats-Unis n'admettaient, à partir de la fin du xix^e siècle, les immigrants d'origine latine que dans une très faible proportion par rapport aux étrangers de race anglo-saxonne. Ou bien encore l'intérêt politique : l'Etat se sent menacé dans sa sécurité par un afflux trop considérable d'immigrants qu'il ne peut assimiler complètement et qui ont conservé des liens très étroits avec leur mère-patrie. On peut encore citer l'intérêt économique ou professionnel : un Etat dont les ressortissants souffrent du chômage a le droit de s'opposer à l'introduction de travailleurs étrangers qui aurait pour effet d'accroître la crise. L'intérêt sanitaire, justifié par un souci très légitime de la santé publique.

Mais d'autres raisons s'opposent aux migrations des travailleurs, qui ne sont peut être pas aussi convaincantes. Ce sont celles au nom desquelles certains Etats restreignent ou prohibent complètement l'émigration de leurs ressortissants en invoquant notamment des motifs de sécurité. Faut-il voir là une raison de nécessité ou de simple commodité économique ? Si, dans ces Etats, les producteurs ont une grande influence sur les décisions des pouvoirs publics, l'on peut penser, non sans raison, que les considérations de sécurité ont, à leurs yeux, une importance moindre que celle de leur intérêt personnel. Or, leur intérêt direct est de produire à bon marché, et lorsque la main-d'œuvre est abondante, les salaires sont bas. Il importe donc de retenir

le plus possible de travailleurs, au besoin par la force. Mais d'autres mobiles encore moins respectables peuvent déterminer certains Etats à prohiber la sortie des émigrants. Sous ce terme un peu inquiétant, parce que vague, de sécurité, peuvent se dissimuler certains projets inavoués d'expansion éventuelle qui ne sont pas sans danger pour les autres peuples. Si les ressortissants de ces Etats sont nombreux et la natalité forte, si sa soupape de l'émigration ne joue pas, il arrivera fatalement qu'ils seront amenés un jour à agrandir leurs territoires pour y loger leurs excédents de populations.

Mais outre toutes ces questions d'intérêts nationaux, se pose aussi, relativement aux émigrants, le problème du droit de protection que leur pays d'origine prétend exercer à leur égard. Longtemps, il a été admis que ce droit ne consistait qu'à faire respecter les traités relatifs à leur condition. Aujourd'hui, il est généralement admis que le pays d'origine de l'émigrant est admis à intervenir auprès des pouvoirs publics des pays d'immigration pour obtenir que ses ressortissants soient traités d'une manière conforme aux institutions en usage dans ces pays relativement à leurs citoyens. Mais ce droit d'intervention est parfois exercé d'une façon un peu abusive par certains Etats, ce qui ne manque pas d'entraîner des conflits de souveraineté.

L'on peut voir par ce très bref exposé combien la question des migrations, en général, et des migrations de travailleurs, en particulier, est complexe. D'une part, nous avons vu que les migrations, qui amènent une sorte de nivellement des conditions générales du travail dans le monde entier, sont nécessaires pour assurer un équilibre satisfaisant du marché international du travail; d'autre part, que des intérêts très forts s'y opposent, au point même de les prohiber et de les entraver complètement. Comment résoudre ce problème ? La solution ne serait-elle pas de confier à un

organisme international, le Bureau International du Travail, par exemple, l'étude et la mise au point des mesures qui permettraient de faciliter le plus possible les migrations tout en sauvegardant les intérêts légitimes en jeu. Solution très délicate, il est vrai, qui consistera surtout à déterminer d'une façon précise le droit de protection du pays d'origine vis-à-vis de ses ressortissants émigrés. Cela serait déjà un résultat fort appréciable qui feraient cesser bien des petits conflits diplomatiques. Mais peut-on espérer que les intérêts particuliers des nations voudront bien s'incliner devant l'intérêt international ? Voudront-elles abdiquer une partie de leurs attributions de souveraineté pour faciliter le libre jeu des lois économiques et sociales ? L'avenir nous le dira, mais il est difficile de concilier tant de points de vue qui s'opposeront toujours, tant que vivront les nations.

Vu : *Le Doyen*,
H. BERTHÉLEMY,

Vu : *Le Président*,
William OUALID.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

AMBLARD. — L'application de la loi du 14 mars 1904 sur les bureaux de placement (th.).

BARON. — Etude sur le placement en France et à l'étranger (th.).

DARMUSEY. — Le placement des ouvriers, employés, domestiques en France (th.).

LAVIEUVILLE. — La question des bureaux de placement (th.).

NORMAND. — Etude comparée sur le placement en France et à l'étranger (th.).

VARLEZ, PICQUENARD, etc. — Le placement public à Paris (conférences).

M^{me} Claire GÉRARD. — Le chômage en Angleterre et le fonctionnement des Labour Exchanges.

Revue Internationale du Travail (Octobre 1931).

CRÉHANGE (A.). — Chômage et placement.

SOUPLET. — Le placement public en France depuis 1914 (th.).

Revue politique et parlementaire (1912, t. 71, article de M. Bourgin).

Bulletin de l'Office du Travail.

Bulletin du Ministère du Travail.

Revue Belge du Travail (année 1928).

Annuaire de la Législation du Travail (publié par l'Office du Travail de Belgique), année 1905.

A. BENAGLIA. — Gli Uffici di collocamento.

Bollettino Ufficiale (Ministerio delle corporazioni).

Gazetto Ufficiale del Regno d'Italia.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	Pages 7
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le marché du travail en France jusqu'à la Révolution de 1848</i>	13
CHAPITRE II. — <i>La réglementation des Offices de placement privés depuis la Révolution de 1848.</i>	17
I. — <i>Les bureaux de placement payants jusqu'à la loi du 19 juillet 1928</i>	17
II. — <i>Les bureaux de placement gratuits privés</i>	26
III. — <i>La nouvelle réglementation des Offices de placement privés</i>	29
CHAPITRE III. — <i>Le placement public en France depuis la Révolution de 1848 jusqu'en 1914</i>	33
CHAPITRE IV. — <i>La guerre et le marché du travail</i>	37
CHAPITRE V. — <i>L'organisation du placement public en France depuis la guerre</i>	43
CHAPITRE VI. — <i>La main-d'œuvre étrangère sur le marché national du travail</i>	65
CHAPITRE VII. — <i>L'organisation du marché du travail en Allemagne</i>	75
CHAPITRE VIII. — <i>Le marché du travail en Grande-Bretagne.</i>	85
CHAPITRE IX. — <i>L'organisation du marché du travail en Italie</i>	91
CONCLUSION	99
BIBLIOGRAPHIE.	107

